

Université de Nancy - Faculté de Droit

Dettes politiques et Dettes commerciales

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le mardi 12 juillet 1932, à 16 heures

PAR

Maurice VION

Membres du Jury :

Président. . . .	MM. TROTABAS, professeur.
Suffragants . . .	{ LALOUEL, professeur.
	de MENTHON, professeur.

NANCY

IMPRIMERIE GEORGES THOMAS

28, Rue de Solignac

1932



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Dettes politiques et Dettes commerciales

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le mardi 12 juillet 1932, à 16 heures

PAR

Maurice VION

Membres du Jury :

Président. . . .	MM. TROTABAS, professeur.
Suffragants . . .	LALOUËL, professeur.
	de MENTHON, professeur.

NANCY

IMPRIMERIE GEORGES THOMAS

28, Rue de Solignac

1932



FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen: M. SENN (*, 7, 1).

Doyens honoraires: MM. GENY (O *, 1); MICHON (*, 1).

Professeurs honoraires:

MM. MAY (*, 1).

CARRÉ DE MALBERG (*, 1).

ROLLAND (1).

MOREL (1).

Maître de conférences honoraire: M. MÉLIN (1), docteur en droit.

MM. GENY (O *, 1), professeur de Droit civil.

MICHON (*, 1), professeur de Droit romain.

BROCARD (*, 1), professeur d'Economie politique.

SENN (*, 7, 1), professeur de Droit romain.

RENARD (1), professeur de Droit public.

HENRY (1), professeur de Droit criminel.

LAVERGNE (1), professeur d'Economie politique et d'Histoire des Doctrines économiques. chargé de cours à la Faculté de Droit de Lille.

KRÖLL (1), professeur d'Histoire du Droit.

LALOUËL (1), professeur de Droit international public et privé.

LESCOT (1), professeur de Droit commercial.

SIMONNET (1), professeur de Droit civil.

VOIRIN (7, 1 A), professeur de Droit civil.

TROTABAS (7), professeur de Droit administratif et de Législation financière.

F. DE MENTHON, Professeur de Sciences Economiques.

GÉGOUT, docteur en droit, chargé de cours.

MARCHAL, docteur en droit, chargé de cours d'Economie politique.

BERTRAND (1), secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

INTRODUCTION

Les discussions incessantes soulevées par les problèmes financiers nés de la guerre 1914-1918 ont donné naissance à une terminologie nouvelle. Elles ont fait répéter à satiété les mots de « dettes de guerre », « dettes interalliées », « dettes militaires », « dettes de réparation », « dettes interétatiques », « dettes privées d'Etat »... qui sont maintenant dans l'usage courant et que l'on rencontre dès qu'on ouvre une revue financière, un grand quotidien ou un ouvrage d'économie politique récent. Dans ce vocabulaire, deux expressions tiennent une place particulièrement importante et sont d'un emploi plus fréquent : ce sont celles de « Dettes Politiques » et de « Dettes Commerciales ». La faveur où on les tient s'explique parce que, plus que toutes autres, elles semblent résumer en une opposition commode les plus graves questions de finances internationales et même constituer une indication précieuse pour leur solution.

Quelles sont les réalités nouvelles que l'on désigne par ces mots nouveaux ?

Dans l'ensemble des phénomènes financiers qui ont accompagné et suivi la guerre, il est impossible de ne pas être frappé par l'extraordinaire accroissement de la dette extérieure des nations. Si la guerre a eu pour effet de réduire un moment et assez considérablement les dettes extérieures des pays neutres, elle fut en effet la source directe de considérables émissions de titres d'Etat. On a évalué que du commencement à la fin de la guerre les dettes nationales dans le monde ont passé de 200 milliards à 1.200 milliards de francs or. Mais surtout, l'assistance entre Alliés pendant les hostilités, les obligations de

réparation imposées aux vaincus lors de la conclusion de la paix, créèrent des dettes d'une importance numérique encore beaucoup plus grande. Les nations en guerre avaient jeté dans la lutte toute leur puissance financière. Les Alliés avaient porté aux limites extrêmes les opérations de crédit. La grandeur du conflit avait entraîné des destructions économiques d'une importance unique dans l'histoire. Les obligations qui furent en conséquence mises à la charge des vaincus furent énormes. Mais d'un autre côté, le progrès des idées d'humanité ne permit plus aux vainqueurs de se payer en annexant une partie du territoire des peuples vaincus ou en s'emparant des biens de leurs nationaux. Enfin, les conditions économiques modernes sont telles que les peuples, même les plus puissants, ne peuvent que souffrir de la détresse de l'un d'entre eux.

Le heurt de ces données contradictoires devait fatalement entraîner pour l'élaboration de la solution du problème de la « liquidation financière de la guerre » des difficultés considérables. Les discussions les plus âpres ne pouvaient manquer de s'élever autour de chacun des actes internationaux qui marquèrent une étape dans cette tâche. C'est alors que se trouva tout naturellement portée au premier plan des débats la question de la nature des diverses dettes internationales et que se créèrent les expressions que l'on signalait au début.

Les problèmes des paiements internationaux ne donnaient pas lieu avant la guerre à des difficultés comparables à celles en face desquelles on se trouvait et auprès desquelles étaient bien peu de chose tous les artifices, atternoissements..., auxquels avaient recours les Etats les plus récalcitrants dans le service de leurs obligations extérieures. Pourquoi les manières de régler les dettes d'Etat à Etat connues jusqu'alors se révélaient-elles inopérantes ?

On chercha tout naturellement dans la nature des dettes en question l'explication de ces difficultés nouvelles. Peu à peu se construisirent ainsi les notions de « Dette Politique » et de « Dette Commerciale ». Celle-ci, la dette connue avant la guerre, la dette d'Etat à particuliers, la

dette « économique », fut considérée comme « normale ». On ne mit pas en doute pour la nation qui en était débitrice la possibilité et le devoir de s'en acquitter. Au contraire, la dette politique, dette de guerre, dette entre Etats, « tribut », produit d'une situation troublée, ne pouvait elle-même engendrer que troubles et difficultés. Il serait de sa nature de ne pas pouvoir être payée. Pour beaucoup, il n'est même pas bien sûr qu'elle soit réellement due; elle n'est qu'une dette « nominale ». A côté du problème capital de la solidité de l'obligation, on voulut encore résoudre à l'aide de la même opposition diverses questions accessoires, comme l'aménagement, l'organisation, les sanctions des diverses dettes internationales. Enfin, on se demanda s'il n'était pas possible par quelque moyen technique approprié de trouver une planche de salut pour les dettes politiques dans une Commercialisation qui les aurait ramenées dans le domaine des obligations strictes et normales. Qu'y a-t-il à retenir de ces controverses? Que vaut la construction à laquelle elles semblent avoir abouti?

L'usage courant admet qu'il y ait dans les dettes internationales deux régimes différents, deux catégories nettement tranchées. Est-ce exact? Comment sont composées ces catégories? En quoi diffèrent-elles? Quelles conséquences comporte pour une dette internationale le fait d'être politique ou commerciale? La passion avec laquelle ces mots sont en général prononcés est la meilleure preuve de l'intérêt de ce problème et de l'importance de sa solution. Un laps de temps déjà important s'est écoulé depuis la naissance des différentes dettes de guerre, permettant à de nombreux actes internationaux de venir jalonner leur évolution. Ces actes sont autant de faits sur lesquels une étude peut solidement s'appuyer. C'est pourquoi le moment peut sembler venu d'une tentative de précision des notions de « Dettes Politiques » et de « Dettes Commerciales », faite dans un esprit objectif et systématique, et non plus, comme cela a été le cas jusqu'à présent, au cours d'argumentations où le but à atteindre est trop souvent la seule préoccupation.

Pour répartir en deux catégories les diverses dettes internationales, il faut arriver, comme pour tout problème de classement, à établir des ressemblances entre chacune des dettes que l'on veut ranger dans une même catégorie et des oppositions avec chacune des dettes de l'autre catégorie. Or, comment savoir, parmi les différents éléments de chaque dette, quels sont ceux qu'il importe de retenir pour la caractériser, pour justifier son classement dans l'un ou l'autre groupe? Devant quelles caractéristiques peut-on dire d'une dette internationale qu'elle est « politique » ou qu'elle est « commerciale »?

Il faut donc chercher un moyen de passer en revue les diverses « composantes » des dettes internationales au point de vue de l'opposition « politique-commerciale ». La méthode qui paraît assurer le plus de chances d'être complet est de commencer par analyser l'un après l'autre les divers types de dettes internationales. On prendra chaque type de dettes avec l'épithète qui lui est généralement appliquée et on cherchera dans le cas particulier de chaque type à quoi correspond cette épithète. On se demandera par exemple pourquoi, lors de la discussion devant le Parlement français des Accords de Washington, divers orateurs ont qualifié de « commerciale » la dette des Stocks américains ou de « politique » l'autre partie de la dette de la France envers l'Amérique, etc... S'il se rencontre des cas où se produisent des désaccords sur la qualification d'une dette, on recherchera à quoi correspond ce désaccord, pourquoi tel auteur appelle « politique » telle dette qu'un autre auteur appelle « commerciale ».

En procédant de cette manière, on arrivera à relever les différents sens possibles des mots « Dettes Politiques » et « Dettes Commerciales », à dresser un catalogue des principales incidences des mots « politique » et « commercial » appliqués à une dette internationale.

Puis on continuera cette recherche dans l'examen des relations que peuvent avoir entre elles des diverses dettes internationales. Le mot de « Commercialisation », mis à la mode par le Plan Young, montre que ces dettes peuvent

évoluer, se transformer. Après une étude statique, une étude dynamique s'impose. La transformation d'une dette politique en une dette commerciale ne peut se réaliser que par la modification de certains éléments de cette dette. Or, ce sont évidemment ces éléments les plus intéressants, puisque c'est d'eux que dépend la nature de la dette. On complètera ainsi utilement les résultats obtenus par l'examen direct de chaque type de dette.

Quand on sera en possession de tous les caractères susceptibles de justifier le classement d'une dette dans l'une ou l'autre catégorie, on recherchera alors si l'on peut effectivement faire apparaître ces catégories que formeraient plusieurs types de dettes de nature voisine, et si l'on peut répartir les dettes internationales en deux groupes de « Dettes Politiques » et de « Dettes Commerciales ». On sera à même d'apprécier la valeur de ce classement en examinant dans quelle mesure les dettes que l'on appelle « politiques » ont, entre elles, des caractères communs, et des caractères opposés à ceux des dettes que l'on appelle « commerciales ». On pourra, en connaissance de cause, conclure sur le contenu des notions de « Dettes Politiques » et de « Dettes Commerciales » et sur l'intérêt de cette opposition.

Pour illustrer cette étude, on s'efforcera d'avoir recours autant que possible à des exemples tirés de l'histoire financière française de la guerre et de l'après-guerre. Outre qu'il est plus intéressant de choisir les exemples les plus proches et les plus actuels, à restreindre ainsi le champ de la documentation, on n'en garde pas moins à sa disposition des faits suffisamment typiques et abondants. Les finances françaises offrent, en effet, le plus remarquable échantillonnage de toutes les possibilités de relations financières extérieures. Pendant la dernière guerre, la France a dû avoir recours aux formes les plus diverses du crédit. Depuis 1914, elle a été débitrice et créancière de particuliers et d'Etats étrangers. Elle a été engagée dans des opérations d'une nature plus complexe, comme l'achat des Stocks américains. Enfin, elle a été intéressée au premier

chef dans les différentes opérations de transformations de dettes extérieures auxquelles ont donné lieu les dettes de guerre, et particulièrement à la commercialisation d'une partie de la dette des réparations allemandes par le Plan Young. Il est donc permis de penser que les exemples récents de dettes et de créances extérieures de la France suffisent amplement à servir de base à un travail sur les dettes internationales.

PREMIÈRE PARTIE

Recherche des caractères politiques et commerciaux dans les différentes dettes internationales

Il faut dès maintenant préciser la matière que l'on va étudier en relevant les diverses relations financières, les diverses « dettes » que l'on va examiner. Il faut prendre contact avec les dettes à propos desquelles on aura à se demander si elles doivent être rangées dans le groupe des dettes politiques ou dans celui des dettes commerciales, bref, voir comment ces dettes se présentent.

Quels sont les divers cas possibles de dettes internationales ?

Le cas le plus simple est fourni par les relations financières entre personnes privées, établissements bancaires, commerciaux, de nationalités différentes. Ces dettes étudiées par le Droit International Privé ne semblent faire l'objet d'aucune difficulté. Aucun élément de puissance publique n'y intervenant, elles semblent bien réaliser le type de la dette internationale commerciale, la dette commerciale « cent pour cent », pourrait-on dire. Il ne semble même pas qu'elles devraient retenir ici l'attention. Mais on sera toutefois amené à s'en occuper, au moins pour préciser les liens que de telles dettes peuvent avoir avec d'autres sortes de dettes internationales.

Les relations financières entre un Etat, personne internationale de puissance publique, et des particuliers, ressortissant d'autres Etats, vont se traduire par des dettes que

l'on peut, au premier abord, pressentir comme étant de nature plus complexe que les précédentes. La présence d'un Etat dans un rapport juridique ne peut pas aller sans influencer profondément ce rapport. Dans les relations entre particuliers de nationalités différentes, les forces en présence sont équilibrées : il s'agit de rapports entre éléments de même nature. Avec l'intervention d'un Etat, apparaît tout un ensemble d'éléments de puissance publique qui transportent la question sur un plan différent. Dans l'ordre international, un Etat n'agit pas uniquement par les mêmes procédés juridiques que le particulier. L'action politique lui appartient en totalité. La dette d'un Etat envers des particuliers étrangers sera, dans une certaine mesure, subordonnée à cette action. Cette dette sera la première dont on entreprendra l'analyse.

Après les dettes entre personnes privées et les dettes d'Etat à personnes privées, on rencontre les dettes entre Etats, qui sont encore beaucoup plus complexes. Les causes en sont d'ailleurs plus nombreuses. Les dettes entre particuliers, en effet, sont toutes le résultat d'un même mobile de relations financières : le « commerce ». Il n'y a qu'une source de dettes d'un Etat envers les ressortissants étrangers : l'emprunt de l'Etat auprès de ces particuliers. Mais avec les dettes entre Etats on se trouve en présence de deux personnes internationales pouvant, d'une part, agir dans cet ordre de la manière la plus complète, et, d'autre part, étant l'une à l'égard de l'autre dans une situation d'égalité parfaite. Les possibilités de l'Etat qui traite avec un autre Etat sont beaucoup plus larges que celles du simple particulier en relations avec un autre particulier de nationalité différente, et que celles de l'Etat envers des particuliers qui ne sont pas ses ressortissants. On doit s'attendre à trouver dans les faits les conséquences de ces larges possibilités, sous forme de relations financières multiples, se traduisant par plusieurs types de « dettes ».

On peut concevoir d'abord qu'un Etat se livre avec un autre Etat à des opérations analogues à celles auxquelles il se livre avec des particuliers étrangers : à des opérations

d'emprunt; puis que deux Etats peuvent conclure entre eux des affaires analogues à celles que font entre elles les personnes privées: achats, ventes,... Enfin, il est tout naturel de penser qu'entre Etats doivent exister des relations financières particulières qui, dans l'ordre international, ne peuvent exister qu'entre Etats, parce que les situations dont ces dettes sont la conséquence ne peuvent se produire qu'entre Etats. Par exemple, seuls les Etats peuvent se faire la guerre. Il y a dans la responsabilité internationale une nouvelle source de dettes qui seront les obligations de réparation, les indemnités de guerre...

Dettes d'Etat envers des particuliers étrangers résultant d'emprunt — Dettes d'Etat envers un autre Etat, résultant également d'emprunt — Dettes d'Etat envers un autre Etat résultant d'une contre-prestation ou d'un service rendu — Dettes d'Etat envers un autre Etat résultant d'un acte international établissant une obligation de réparation, voilà les divers types de dettes qu'on analysera pour en relever les caractères politiques et commerciaux, ce qui permettra ensuite de voir s'il est possible de construire les notions de « Dettes Politiques » et de « Dettes Commerciales ».

CHAPITRE PREMIER

RECHERCHE DES CARACTÈRES POLITIQUES ET COMMERCIAUX DANS L'EMPRUNT D'ÉTAT A PERSONNES PRIVÉES ÉTRANGÈRES

Les conditions dans lesquelles l'épithète de commerciale a été donnée à la dette résultant d'un emprunt d'État

Selon M. DRAGO, l'emprunt public au sens moderne, est né vers 1820. Les conditions du crédit n'étaient pas réalisées auparavant (1). Or, ce n'est qu'après la guerre 1914-1918 que l'on a dénommé « Commerciale » la dette née d'un tel emprunt. Pourquoi cette dénomination fut-elle appliquée alors seulement à cette dette connue depuis un siècle? C'est que la guerre avait fait apparaître — ou tout au moins avait remplacé au premier plan de l'actualité — des dettes que l'on ne voulait pas confondre avec celles qui sont nées d'emprunts d'Etat à des personnes privées étrangères. C'est par opposition à ces dettes que ces dernières furent appelées « commerciales » (2).

Bien qu'ayant existé et ayant été étudiée avant les dettes nées de la guerre, la dette d'Etat à particuliers étrangers

(1) G. JÈZE, *Cours de Sciences des Finances*. — Théorie Générale du Crédit Public, 1922, page 220.

(2) « A la fin de la guerre, la dette étrangère de la France se divisait en deux parties très distinctes : celle qui avait pour cause les avances de Trésorerie des pays de la coalition, et celle résultant de toute autre cause : celle-là dette politique, celle-ci dette commerciale *comme on l'a appelée par opposition avec la première*. » — Lucien PETIT, *Histoire des Finances Extérieures de la France*, 1929, page 153.

On aura souvent l'occasion de citer l'important ouvrage de M. PETIT, qui, par sa richesse de documentation et sa clarté d'exposition, est fondamental pour toute étude des questions financières nées pendant la guerre.

ne fut dénommée commerciale qu'en fonction des dettes de guerre (3).

Les premières dettes qualifiées furent les dettes de guerre, et elles le furent de « politiques ». La dette résultant d'un emprunt d'Etat à des personnes privées étrangères, bien qu'antérieures, ne fut qualifiée qu'après. Il est certain que le fait, pour cette dette, de n'avoir été qualifiée ainsi que dans ces conditions n'est pas sans avoir d'influence sur la valeur de cette qualification. Le mot « commercial » ne livrera tout son sens que par rapport au mot « politique », puisque pour une dette, être commerciale c'est surtout ne pas être politique. On pourrait même estimer que les dettes qui furent qualifiées politiques, l'ayant été directement, devraient être étudiées les premières, comme constituant au point de vue spécial de vocabulaire étudié ici, la première réalité. La dette née de l'emprunt d'un Etat à des particuliers étrangers peut toutefois être étudiée d'abord, parce qu'apparaissant chronologiquement la première. Enfin, il est probable que la qualification de « commerciale », bien que tardive et d'allure surtout négative, n'a pas été néanmoins choisie au hasard et possède un sens intrinsèque.

On vient de voir que lorsqu'on a voulu caractériser cette dette, on l'a appelée « commerciale ». Par là, on voulait dire surtout : dette qui n'est pas « politique ». Mais ce mot de commercial n'a cependant pas été choisi au hasard, et il est actuellement consacré par l'usage. Il est donc probable qu'il convient bien à ce qu'on lui fait qualifier. Il faut rechercher ce à quoi il correspond, et ce qui dans la dette résultant de l'emprunt d'Etat à des personnes privées étrangères peut le justifier.

D'abord, c'est que l'emprunt de l'Etat à des étrangers, et le prêt consenti par ceux-ci à cet Etat constituent une affaire. L'Etat a besoin d'argent, il en emprunte. Le par-

(3) Parmi les nombreux auteurs qui ont étudié avant la guerre l'emprunt public extérieur, un seul le range dans la discipline commerciale : voir M. BECKER, *Les Emprunts d'Etats étrangers en France*, 1880, p. 12.

ticulier prêteur, qui n'a aucun mobile affectif de rendre service à un Etat étranger, n'agira que poussé par l'intérêt. Il prêtera parce que dans l'opération qu'on lui propose, il trouvera un placement plus avantageux que celui qu'il pourrait faire avec son Etat ou dans des opérations commerciales privées.

Ensuite, le mot « commercial » attire l'attention sur ce qu'il y a de « privé » dans l'emprunt d'Etat à particuliers étrangers. La dette est réalisée entre un Etat et une personne privée. Celle-ci ne saurait entrer avec l'Etat dans des rapports politiques. L'Etat, de son côté, apparaît sous un aspect très particulier : il ne sera pas « chez lui ». Il ne pourra pas agir sur des étrangers par les procédés privilégiés qu'il possède envers ses nationaux. Et comme, dans cet emprunt, c'est lui le solliciteur, il est naturel de le voir se mettre en quelque sorte à la portée de son co-contractant, descendre de son piédestal de puissance publique, pour se placer au niveau de son prêteur éventuel. Bref, ne va-t-il pas se conduire comme un simple particulier, faisant une affaire commerciale?

§ 1. — Les caractères financiers de l'emprunt d'Etat à personnes privées étrangères

On sait que toutes les activités de l'Etat se traduisent finalement par une « note à payer ». Pour se mettre en mesure de financer ses activités, chaque Etat doit se créer des ressources. A cette fin, deux moyens, au moins en apparence : l'Impôt et l'Emprunt (4). L'imposition de ses contribuables est pour l'Etat le moyen sûr et juste de trouver les fonds grâce auxquels il pourra vivre, c'est-à-dire faire fonctionner ses services publics. Mais le rendement de l'impôt, à un moment donné, est limité. Les activités de l'Etat peuvent nécessiter l'emploi de fonds supérieurs à ceux que peuvent lui procurer les facultés contributives de

(4) Nous laissons volontairement de côté l'expédient qu'est l'inflation, qu'on peut d'ailleurs analyser en un impôt, le moins correct et le plus injuste qui soit.

ses nationaux. A ce problème, une seule solution: l'Etat empruntera pour payer les dépenses publiques. Quand la réquisition sera insuffisante, il recourra à la collaboration. En plaçant des titres, il se procurera les sommes qui lui sont nécessaires et suppléera ainsi à l'insuffisance de l'impôt. Il est classique de démontrer que l'emprunt ne résout que temporairement la difficulté. L'Etat devra rembourser les sommes empruntées, auxquelles s'ajoutera la charge des intérêts et avantages divers qu'il aura dû consentir à ses prêteurs. Il ne pourra pas toujours rembourser un emprunt par un autre emprunt et un moment viendra où il devra forcément recourir à l'impôt pour liquider cette situation. L'emprunt n'est qu'un « impôt différé ».

Certes, cet avantage que présente l'emprunt sur l'impôt, constitué par l'intervention d'un élément « temps », est de la plus haute importance. Un « emprunt d'équilibre » permet à l'Etat de se tirer d'affaire en cas de difficultés de Trésorerie et d'absorber les a-coups entre les dépenses et les recettes publiques. Un « emprunt d'investissement » lui permet de se lancer dans d'importantes opérations qui ne produiront leurs fruits qu'à long terme et dont il ne serait pas juste de faire supporter la dépense par la génération présente. C'est d'ailleurs, avec raison, toujours sur cet avantage qu'insistent les auteurs qui étudient l'emprunt. Mais à côté de cet aspect de l'emprunt, il en est un autre tout aussi important. A côté de l'élément « temps » qu'il apporte dans les problèmes de dépenses publiques, l'emprunt permet d'y introduire un élément « espace » qui ne lui cède en rien en intérêt.

L'impôt est une opération autoritaire. Les contribuables ne peuvent pas s'y refuser. L'emprunt au contraire n'a pas ce caractère, ou, en tout cas, l'a à un degré moindre. En effet, par hypothèse, quand l'Etat emprunte, c'est parce qu'il s'est rendu compte que l'impôt ne peut plus « rendre », qu'il se heurte à une impossibilité économique ou à une inopportunité politique. L'emprunt a un caractère beaucoup plus « consenti » que l'impôt. De son contribua-

ble, l'Etat exige l'accomplissement d'un devoir ; à son prêteur, il demande un service. Ceci aura la conséquence considérable que, tandis que le pouvoir d'imposer expire, pour l'Etat, à ses frontières, les possibilités d'emprunter sont généralement beaucoup plus étendues. Il pourra s'adresser à des marchés étrangers, et détourner à son profit leurs disponibilités. Ainsi, non seulement l'emprunt permet à l'Etat d'attendre, d'escompter à l'intérieur ses impôts futurs, mais, par l'apport de fonds étrangers qu'il peut seul atteindre, il développe considérablement ses ressources, donc ses possibilités.

A. — LES CARACTÈRES FINANCIERS SUSCEPTIBLES DE JUSTIFIER L'ÉPITHÈTE DE « COMMERCIAL » DONNÉE A L'EMPRUNT D'ETAT A PERSONNES PRIVÉES ÉTRANGÈRES.

Pour emprunter à des particuliers étrangers, de nombreux moyens sont à la disposition de l'Etat. Il peut d'abord placer tout simplement, dans un public étranger, des titres de ses emprunts intérieurs ; ou bien, étant données les difficultés d'agir par lui-même sur un marché extérieur, il pourra créer spécialement, pour plus de commodité, un emprunt que des banques, des syndicats financiers auxquels l'Etat donnera sa clientèle, souscriront et se chargeront de classer. Ces opérations pourront s'accompagner de l'octroi de garanties diverses : gages... Ou encore, l'Etat pourra obtenir des crédits par l'intermédiaire de certains de ses nationaux, soit en se substituant à eux dans une opération déjà complètement réalisée, en leur achetant des crédits qu'ils auraient obtenus à l'étranger, soit en s'en servant comme intermédiaires, comme prête-noms, dans une opération à entreprendre.

Quelles que soient les circonstances de l'emprunt, c'est pour des mobiles d'ordre pécuniaire que le prêteur sera poussé à souscrire. Déjà dans un emprunt intérieur, l'Etat est obligé de recourir à l'appât d'avantages matériels, même lorsque les circonstances lui permettent de faire

appel au sentiment du devoir, au patriotisme de ses citoyens. A plus forte raison en sera-t-il de même quand il empruntera à des étrangers chez qui les mobiles de cet ordre ne joueront qu'à un degré bien plus faible. L'Etat qui emprunte devra se soumettre aux exigences du marché sur lequel il se propose d'emprunter, tenir compte des dispositions particulières de ce marché à son égard, et il déterminera en conséquence les conditions de l'emprunt qu'il veut émettre: montant, prix d'émission, intérêts, circonstances d'amortissement, primes aux banques et aux intermédiaires..., bref, tout ce qui sera susceptible de pousser le public à la souscription. Il est inutile d'insister longuement sur cet aspect de la question. Il y a dans ces avantages matériels accordés par l'Etat à ses souscripteurs un « *do ut des* » qui constitue un élément commercial certain. Il n'est pas le seul. Les avantages d'intérêt et autres que l'Etat accorde à ses souscripteurs peuvent ne pas suffire. Un Etat peut avoir plus ou moins de crédit et ne pourra parfois emprunter qu'en appuyant ses promesses de l'octroi de garanties. Il nous faut voir si certaines de ces garanties n'accentuent pas le caractère commercial de l'emprunt dont elles font partie.

Ce caractère est particulièrement accusé quand l'Etat emprunteur appuie sa signature de certaines sûretés réelles, telles que le dépôt de titres en gages (5). Dans un moment difficile, un Etat ne pourra obtenir de crédit que par un prêt sur titres. Il se procurera, soit par emprunt ou par achat sur son marché national ou sur le marché international, soit même par réquisition à ses nationaux, des titres qui seront remis en gage à ses prêteurs. Dans de telles circonstances, on peut vraiment dire que l'Etat emprunteur se conduit selon les usages ordinaires du com-

(5) Nous écartons ici volontairement les envois d'or effectués pendant la guerre par la France en Angleterre. Ces envois d'or, en effet, ne servirent pas à appuyer des emprunts français sur le marché privé anglais. Effectués en raison des divers accords conclus entre les Ministres des finances de ces deux pays, ils réalisaient une condition des avances que nous consentait la Trésorerie anglaise, et constituaient par l'aide qu'ils fournissaient à l'Angleterre, une face de la collaboration financière interalliée.

merce: son crédit est estimé aussi froidement que celui du premier banquier venu, et il doit agir en conséquence. On peut donner plusieurs exemples français de tels emprunts réalisés pendant la guerre, particulièrement en Amérique, en Suisse et en Espagne (6).

L'emprunt d'Etat aura encore un caractère commercial des plus accentués quand il sera réalisé par la substitution de l'Etat dans une opération de crédit réalisée entre cer-

(6) Exemples d'emprunts sur titres réalisés par la France.

En Amérique, on peut noter:

— L'emprunt réalisé en juin 1915, par l'intermédiaire de la Banque ROTHSCHILD FRÈRES.

— L'emprunt de cent millions de dollars réalisé le 18 juillet 1916 par les banques américaines groupées sous le nom d' « American Foreign Securities Company », et pour lequel le Gouvernement français dut remettre 120 millions de dollars de titres neutres en garantie.

— L'avance faite au Gouvernement français par la Maison SELIGMAN, de New-York, le 16 septembre 1916, jusqu'à concurrence des 5/6 de la valeur d'obligations de chemins de fer américains qu'il lui avait remis en gage. Cette avance s'éleva à environ 12 millions 400.000 dollars.

— Une opération analogue fut faite, le 15 septembre 1916, avec les Maisons MORGAN et BROWN pour une somme de 10 millions de dollars, sur le gage de titres américains et d'actions et d'obligations de chemins de fer espagnols.

— En Mars 1917, l'emprunt fait pour le compte du Trésor français par la Maison MORGAN, s'élevant à 100 millions de dollars, pour lequel le Trésor dut donner en garantie 120 millions de titres neutres qui lui appartenaient ou lui avaient été prêtés.

En Espagne:

— Une première opération d'avance sur titres de rentes espagnoles et sur les actions et obligations de chemins de fer espagnols fut faite les 2 et 3 mai 1916, avec un groupe de banques de Madrid à la tête duquel était la Maison URQUIJO; elle rapporta au Trésor 80 millions de pesetas.

— Une seconde avance de cinquante millions de pesetas sur titres de chemins de fer fut réalisée dans des conditions analogues, le 20 octobre 1917.

En Suisse:

— Un emprunt sur titres de l'Etat de Fribourg fut réalisé, le 31 août 1917, auprès de la Banque de l'Etat de Fribourg par l'intermédiaire de la Banque de Paris et des Pays-Bas.

Nous ajouterons encore deux exemples particulièrement nets d'emprunts sur titres, réalisés par l'Angleterre en Amérique:

Deux importants emprunts du Gouvernement britannique garantis par un nantissement de titres furent conclus en 1916:

— Le premier fut réalisé du 23 au 26 août 1916 sur un nantissement de titres américains, canadiens et neutres d'une valeur de 300 millions de dollars. L'Angleterre obtint 250 millions de dollars de prêt.

Le deuxième le fut fin octobre 1916, d'un montant de 300 millions de dollars; il était garanti par un nantissement de plus de 360 millions de dollars.

Ces emprunts sont particulièrement intéressants, parce qu'ils furent réalisés au moyen de bons constituant un engagement direct du Gouvernement britannique.

tains de ses nationaux et des étrangers. L'Etat peut avoir intérêt à cette opération d'apparence compliquée, d'abord pour utiliser le crédit d'établissements particuliers et l'ajouter au sien, et aussi pour obtenir indirectement des fonds qu'on lui aurait refusés personnellement (7).

Il est bien évident que l'Etat sera en quelque sorte subrogé dans la situation de l'établissement commercial dont il aura pris la place. De telles opérations furent faites pendant la guerre par le Trésor français auprès de Maisons qui avaient obtenu des crédits chez des banques anglaises et américaines (8).

(7) Par exemple, aux Etats-Unis, la France put ainsi obtenir des fonds des banques et des compagnies de trust, qui selon la loi, ne devaient servir qu'à l'escompte.

(8) Ces opérations furent rares avec l'Angleterre à cause de la défense faite aux banques anglaises d'ouvrir des crédits commerciaux aux banques françaises. On peut néanmoins relever un prêt de la Banque d'Angleterre à la Banque de France (de 60 millions en 1916, il fut porté à 72 millions en 1917, et ramené à 65 millions en novembre 1918). « *La Banque de France n'avait été qu'un intermédiaire pour le compte du Trésor, qui avait fourni des bons escomptés par la Banque d'Angleterre.* » (L. PETIT, op. cit., p. 161).

« En 1919 et en 1920 le Gouvernement, les Chemins de fer (Orléans, Etat, Est, Midi) et deux groupes d'industriels obtinrent encore des banques et d'industriels anglais des crédits s'élevant à 15.925.000 livres. *Dans le fait ces crédits servirent au Trésor à payer ses dépenses en Angleterre...* » (L. PETIT, p. 161, note 2).

— Opérations faites sur des crédits obtenus en Amérique :

Selon la loi américaine, l'argent des banques et des compagnies de trust ne devait servir qu'à l'escompte. Elles n'ouvraient des crédits qu'à condition qu'ils soient employés à payer des produits destinés à l'exportation ; mais la personnalité de l'exportateur n'importait pas.

— Quatre crédits de 15 millions de dollars furent ouverts par la Maison W.-P. BONBRIGHT et Cy à MM. SCHNEIDER et C^{ie} (Le Creusot) sous forme de crédit d'acceptation réalisé au moyen de traites à trois mois renouvelables. MM. SCHNEIDER « mettaient chaque mois à la disposition du Trésor la portion du crédit qu'ils n'auraient pas employée à leurs propres paiements. A cause de la nature particulière de ces crédits, il fallut prendre des mesures spéciales pour que ces sommes pussent servir à payer les dépenses de l'Etat. » (L. PETIT, p. 369).

— Le 11 Novembre 1916 un crédit de 50 millions de dollars fut ouvert à un certain nombre d'industriels français par un groupe de banquiers américains dirigé par la GARANTY TRUST Cy, la BANKERS TRUST Cy et la Maison W.-P. BONBRIGHT sous forme de traites à trois mois renouvelables. L'Etat français en vertu de conventions faites avec les industriels se substitua à eux pour exécuter le contrat.

B. — LES CARACTÈRES FINANCIERS DE L'EMPRUNT D'ÉTAT A PERSONNES PRIVÉES ÉTRANGÈRES JUSTIFIENT-ILS L'ÉPITHÈTE DE « COMMERCIAL » DONNÉE A CET EMPRUNT?

1° *Les emprunts d'Etat à caractère commercial accentué sont des exceptions.*

On vient de voir que pour le prêteur privé, partenaire d'un Etat étranger dans une opération d'emprunt, le mobile du prêt était indiscutablement d'ordre commercial; que des modalités d'un tel emprunt peuvent être absolument semblables à celles dont s'accompagnent les opérations entre établissements privés; que même, un Etat peut se subroger dans une opération de crédit faite par un de ses nationaux avec des étrangers. Tous ces faits, à première vue, semblent de nature à justifier que l'on appelle « commercial » un emprunt d'Etat à des particuliers étrangers; il faut maintenant les apprécier. On verra que les circonstances dans lesquelles apparaissent ces emprunts à caractère commercial très accentué sont exceptionnelles, qu'un Etat cherchera toujours, autant que possible, soit à y échapper, soit à les dissimuler; et que les raisons pour lesquelles un Etat emprunte, le fait que c'est un Etat qui emprunte, aboutissent généralement à réaliser une opération qui n'a pas ce caractère commercial très accentué.

A noter d'abord la rareté de ces emprunts où un Etat est obligé d'appuyer sa signature par la dation de titres en gage et de ceux réalisés par le rachat de crédits obtenus par des établissements privés nationaux. Les exemples que l'on a pu relever ont été réalisés pendant la guerre de 1914-1918 et portent sur des sommes peu importantes par rapport à celles empruntées pendant cette période. La guerre, qui a eu pour principale conséquence, au point de vue des emprunts d'Etat, de faire apparaître l'emprunt « politique », a eu en outre celle de développer au maximum les emprunts « commerciaux », et c'est pourquoi les

types extrêmes, les types les plus accentués d'emprunts à caractères commerciaux peuvent être découverts dans cette période. Si, cherchant à relever ce qui dans un emprunt d'Etat peut présenter un caractère commercial, on s'est trouvé en présence de ces emprunts aux traits particulièrement accusés, il nous faut maintenant rendre à ces cas extrêmes leur place exacte dans l'ensemble des emprunts d'Etat. Or, il faut bien reconnaître que ce sont des exceptions, on pourrait presque dire des « monstres ». Ils indiquent pour l'Etat qui y recourt une situation particulièrement difficile, un crédit particulièrement obéré (9).

Le caractère exceptionnel de ces emprunts est particulièrement mis en lumière par la répugnance avec laquelle l'Etat emprunteur y recourt. Il semble vraiment que ce soit déchoir pour un Etat d'emprunter dans ces conditions, qui sont les conditions normales pour des établissements privés. Quand l'Etat rachètera des crédits obtenus par l'un de ses nationaux, tout sera bien : l'opération sera en elle-même honorable, rien d'étonnant à ce que des conditions commerciales soient posées. Mais quand l'Etat cherchera pour lui-même à réaliser une opération qui lui semblera trop « commerciale » pour son honneur et son crédit, il cherchera tout naturellement à rejoindre le cas précédent, à se dissimuler derrière un établissement privé qui lui servira de prête-nom, et lui permettra en quelque sorte de sauver la face. C'est une des raisons qui expliquent l'intervention d'intermédiaires dans la plupart des emprunts conclus pour le compte français aux Etats-Unis, jusqu'en 1917. Certes, il est intéressant pour un Etat de réaliser un

(9) Notons d'ailleurs que, même pendant la guerre, l'Etat français put à plusieurs reprises emprunter auprès de publics étrangers à des conditions qui n'avaient pas cette rigueur : Citons la participation de l'Angleterre à nos différents emprunts de la Défense Nationale (fin 1915 : 19.277.644 livres ; fin 1917 : 1.716.315 livres ; Novembre 1918 : 14.161.333 livres), celle de l'Amérique à notre deuxième emprunt de la Défense Nationale en Octobre 1916 qui produisit 6 millions de dollars. Il y eut en outre plusieurs emprunts réalisés par des placements de bons du Trésor en Angleterre en Décembre 1914 et en Janvier 1915 (deux et dix millions de livres) et en Amérique en Novembre 1914 et Avril 1915 (dix millions et 1.200.000 dollars). Mentionnons encore l'emprunt Anglo-Français de Septembre et Octobre 1915, effectué sans sûreté réelle, mais avec l'engagement solidaire de l'Angleterre et de la France.

emprunt par intermédiaire, pour utiliser le crédit de cet intermédiaire tout en conservant lui-même intact, le sien. (Telles furent les raisons des emprunts réalisés en septembre 1916, par la Ville de Paris, et en novembre 1916 par les villes de Bordeaux, Lyon et Marseille, dans lesquels le Trésor français se substitua aux villes, et de l'emprunt réalisé en juin 1916 par le Service des Eaux de la Cité de Londres, qui subit un sort analogue). Mais, outre cette pensée, de tirer le maximum possible de ressources de l'étranger, on rencontre très nettement dans la mise en avant d'un intermédiaire le désir pour l'Etat de ne pas s'abaisser à de tels emprunts. Ce souci se révèle comme particulièrement net dans les circonstances qui accompagnèrent les premiers emprunts sur titres réalisés pour le compte français en Amérique, en juin 1915, l'emprunt de l'American Foreign Security Company, et une opération assez spéciale faite avec la Maison Du Pont de Nemours.

M. Lucien PETIT (10) expose comment, pour tenir compte de l'inquiétude causée aux capitalistes américains par l'invasion du territoire français, et de l'habitude des banquiers de New-York de ne faire que des prêts garantis par un dépôt de titres, la France dut se résoudre à emprunter sur gages. Mais, dit-il, « le Gouvernement français ne pouvait consentir, sous peine de ruiner son crédit, à emprunter lui-même sur nantissement et à appuyer sa signature d'un gage; on tourna la difficulté... Pour éviter *que le Trésor français ne figurât en nom dans une opération d'emprunt sur titres qu'il n'eût pas faite en temps de paix*, l'affaire serait conclue par l'entremise de MM. DE ROTHSCHILD Frères: la Banque MORGAN (qui ouvrait les crédits), les créditerait... du montant total du prêt, qu'en même temps elle transférerait d'office au crédit d'un compte ouvert au Trésor français. Lui seul aurait le droit d'en disposer (11). »

La constitution du syndicat des banquiers américains de l'American Foreign Securities Cy procède de la même idée.

(10) *Op. cit.*, pp. 340 et suiv.

(11) L'opération rapporta 42 millions 190.780 dollars.

En lui faisant émettre ses propres obligations, garanties par un nantissement de titres américains et neutres remis par le Gouvernement français, on évitait « ...une émission directe où la signature de l'Etat français eut paru appuyée de garanties matérielles », comme celles auxquelles l'Angleterre consentit (12).

On peut encore relever cette préoccupation pour l'Etat, de sauver les apparences dans une série d'opérations réalisées à partir de novembre 1916, entre le Gouvernement français et la Maison DU PONT DE NEMOURS. Il ne s'agissait plus d'emprunter sur titres, mais de payer un industriel avec du papier : à l'occasion d'une grosse commande d'explosifs, la Maison DU PONT DE NEMOURS avait offert d'en accepter le paiement moitié comptant, moitié au moyen de Bons du Trésor. Dans le fait, l'opération se fit de manière qu'il ne put être dit que le Gouvernement français payait ses fournisseurs avec des bons du Trésor.

Tout ceci montre bien qu'un Etat cherche autant que possible à éviter ou à dissimuler de tels emprunts. Il est curieux de remarquer chez les particuliers prêteurs un sentiment qui répond à celui de l'Etat. Il semble qu'ils se rendent en quelque sorte compte que l'Etat n'est pas à sa place en réalisant de telles opérations, et ils éviteront d'y participer. Ce sentiment fut très net en Amérique, lors de la négociation à la fin de l'année 1916, de crédits aux industriels. Il s'agissait d'une émission par nos fournisseurs de traites à trois mois, sur des banques américaines, qui les auraient acceptées pour le compte des acheteurs français. « Une opération de ce genre, facile pour de petites transactions entre particuliers eut échouée *dès que son montant eut décelé l'Etat comme le véritable bénéficiaire*. Nos emprunts avaient pris des formes si diverses que l'opinion américaine avait fini par se convaincre que l'Etat *était derrière tout ce qu'on lui présentait* (13). »

C'est un fait que l'on peut relever parmi les emprunts d'Etat à des particuliers étrangers, des cas où certaines cir-

(12) Voir L. PETIT, p. 397.

(13) L. PETIT, p. 405.

constances de réalisation donnent à ces emprunts un caractère commercial très accusé. Recherchant ce qui, dans les emprunts extérieurs d'Etat, pouvait leur donner des caractères commerciaux, il était naturel de s'arrêter à ces cas extrêmes et particulièrement nets. Mais on doit se rendre compte qu'il s'agissait là d'opérations rares, peu fréquentes, que l'Etat cherche à dissimuler, et auxquelles, comme les particuliers prêteurs, il répugne.

2° Les mobiles de l'Etat qui emprunte ne consistent jamais dans la recherche d'un bénéfice.

On a vu que l'on devait considérer l'emprunt extérieur comme le prolongement de l'emprunt intérieur : tous deux sont destinés à financer les activités de l'Etat emprunteur. Or, on sait que ces activités se réalisent sous la forme de services publics et que, par essence, le service public est une entreprise désintéressée, à laquelle l'idée de bénéfice doit être complètement étrangère. Si le particulier qui prête à un Etat recherche le bénéfice, au sens commercial du mot, ce ne sera jamais le cas pour l'Etat. Même lorsque l'Etat emprunte pour réaliser des travaux d'équipement, d'outillage national, il ne doit pas être guidé par le rendement commercial de l'opération. Certes, l'Etat doit porter au plus haut degré les préoccupations de possibilités de rembourser son emprunteur, mais on veut simplement dire, qu'abstraction faite de cette condition supposée remplie, un Etat peut très légitimement investir des sommes à emprunter dans des services publics qui ne « rendront » jamais. Que l'absence de rendement dans l'investissement des sommes empruntées nuise au succès de l'emprunt lors de son émission, ou soit pour l'Etat une source de difficultés lors de son remboursement, c'est une autre question. C'est à l'Etat de se tirer d'affaire comme il le pourra, de trouver des ressources ailleurs que dans l'opération qui l'a conduit à emprunter, dans le développement des impôts par exemple. Le véritable prêt commercial est le prêt à la production, dont l'emploi doit fournir à l'emprunteur les sommes

nécessaires au service de l'emprunt, plus un bénéfice. Un prêt à un Etat ne peut jamais être autre chose qu'un prêt « au service public », et du service public doit être bannie toute idée de bénéfice. Une remarque dispensera d'insister sur ce point. S'il est une opération qui pour un Etat n'a rien de commercial, c'est bien la guerre. Il serait insensé de soutenir qu'un Etat puisse considérer, du point de vue financier, la guerre de la manière suivante : en empruntant pour faire la guerre, trouver dans cette opération de quoi rembourser l'emprunt et garder un bénéfice. L'Etat en guerre emprunte pour assurer au maximum son service public de la défense nationale. Il emprunte pour ne pas mourir. C'est du « prêt de consommation ». N'est-il pas curieux de constater alors, que ce motif d'emprunt, le plus lointain de tous les motifs commerciaux ordinaires, a justement donné naissance — entre autres — à des emprunts qui par tous leurs autres aspects, sont aussi commerciaux que possible ?

Même quand un Etat emprunte sur un nantissement de titres, aux conditions du commerce le plus rigoureux, il n'y a pas dans cet emprunt le moindre élément de recherche de bénéfice. Jamais l'Etat n'est mû par les considérations qui font agir les « commerçants ».

L'examen des caractères financiers de l'emprunt d'Etat à particuliers permet de conclure, au point de vue de la dénomination de commercial donnée à cet emprunt :

— que, du point de vue du particulier prêteur, cet emprunt réalise bien une affaire ;

— qu'en fait, cet emprunt peut se trouver accompagné de modalités lui donnant un caractère commercial très accentué, mais que ces cas sont exceptionnels ;

— qu'enfin, du point de vue de l'Etat emprunteur, cette dénomination de commercial ne doit pas induire en erreur sur les mobiles qui poussent l'Etat, et qui ne sont jamais la recherche d'un bénéfice, au sens commercial du mot.

**§ 2. -- Les caractères juridiques de l'emprunt d'État
à personnes privées étrangères**

Que peut-on vouloir dire, au point de vue juridique, lorsque l'on dénomme commercial un emprunt d'État à des particuliers étrangers ?

On peut d'abord simplement vouloir attirer l'attention sur la nature juridique du co-contractant de l'État. On a pu être naturellement poussé à appeler commercial l'emprunt qu'un État réalise auprès d'un simple particulier étranger uniquement parce que la zone d'action habituelle d'un simple particulier est le commerce, et qu'il ne peut se hausser sur le plan politique international. « Emprunt commercial » voudrait simplement dire « emprunt d'État à des particuliers », « emprunt privé d'État » pourrait-on dire (mais cette dénomination aurait la fâcheuse conséquence de heurter l'usage, qui qualifie de « public » l'emprunt de l'État auprès de particuliers nationaux ou étrangers, pour distinguer cet emprunt des dettes conclues entre particuliers). On verra que c'est là un des sens les plus certains de l'expression « Dette commerciale ». Mais n'y a-t-il que cela ?

On étudiera d'abord le lien juridique qui unit l'État à son prêteur pour y rechercher ce que l'on peut y trouver de commercial, c'est-à-dire dans quelle mesure ce lien revêt une allure privée et contractuelle. On verra que dans ce lien de nature très complexe, à côté de ces éléments commerciaux coexistent des aspects institutionnels et de droit public sur lesquels il importe de mettre l'accent. Puis on examinera certains problèmes qui se posent lors de l'émission et de l'exécution de l'emprunt d'État à particuliers étrangers et plus particulièrement quel est le rôle joué par l'État chez qui l'on emprunte. Cet État, bien que n'étant pas partie à l'emprunt, ne pourra pas l'ignorer, s'en désintéresser. Il faudra étudier son action, officieuse ou officielle à l'égard de ces emprunts, ses pouvoirs d'autorisation et d'admission, et, en cas de difficultés dans l'exécu-

tion, son rôle dans le jeu des sanctions. On verra que l'action de l'Etat chez qui l'on emprunte, est, dans ces circonstances essentiellement guidée par des mobiles politiques.

A) LE LIEN QUI UNIT L'ETAT A SON PRÊTEUR

ÉTRANGER (14)

Nombreux sont les juristes pour lesquels l'emprunt d'Etat est une affaire contractuelle et relevant du droit privé. Ce serait d'ailleurs le caractère contractuel de l'emprunt qui entraînerait son caractère privé. L'idée fondamentale de ces auteurs est que dans l'emprunt d'Etat, le pouvoir suprême de l'Etat, la souveraineté n'apparaît pas. Les auteurs les plus récents et les plus représentatifs de cette doctrine sont M. K. STRUPP (15) et M. SACK (16). Pour eux, le principal de l'emprunt, c'est l'objet, c'est-à-dire l'échange des prestations fournies respectivement par l'Etat et par le prêteur ; et, en effet, il est difficile de contester que ce soit là un élément capital. Ils en concluent que l'Etat « agit en qualité de simple emprunteur » (17), que « les éléments de droit public ne figurent pas dans ces contrats, le pouvoir suprême de l'Etat n'y apparaît pas (18). »

Tous les éléments juridiques de l'opération sont dans cette théorie analogues à ceux que l'on rencontre dans une opération de crédit entre deux maisons étrangères. Ainsi serait bien justifié que l'on appelât commerciaux de tels emprunts.

Une telle théorie suffirait peut-être à expliquer la naissance, la conclusion d'un emprunt. Mais l'on rencontre

(14) Voir Gaston JEZE : *Cours de Science des Finances; Théorie générale du Crédit public.* — WATRIN : *Essai de Construction d'un contentieux international des Dettes Publiques*, pp. 18 à 83.

(15) *L'intervention en matière financière*, Académie de Droit international de La Haye. Recueil des cours, 1925, III, Volume 8.

(16) *Les effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*, 1927.

(17) SACK. — *Op. cit.*, p. 34.

(18) SACK. — *Op. cit.* p. 31.

dans la vie de l'emprunt, dans son exécution par l'Etat, des faits dont elle ne peut rendre compte (19).

Pour une autre série d'auteurs, il convient de faire de l'emprunt un contrat de droit public (20). Leur doctrine peut se résumer en trois points :

1° L'emprunt est émis par l'Etat en vertu d'une autorisation législative, du pouvoir souverain de l'Etat, « comme la monnaie », dit le Docteur DRAGO (21).

2° Le fait d'avoir exercé dans le passé la puissance législative ne la limitant pas dans l'avenir, l'Etat a « la faculté de fixer à lui seul l'étendue de ses obligations, de se libérer en les déclarant inexistantes, de les remplacer en un mot en les transformant entièrement » (22). Les obligations de l'Etat, nées en vertu de mesures législatives, peuvent être modifiées par d'autres mesures législatives.

3° Le particulier prêteur aurait mauvaise grâce à se plaindre : il sait à qui il a affaire. « L'omnipotence de l'Etat doit être connue de tous » (23). « Les souscripteurs comme les acquéreurs n'ignorent ni la nature de l'opération, ni le risque qu'elle leur fait causer (24). »

Cette théorie est outrancière et pourrait justifier tous les abus. Elle doit être fortement tempérée. Mais elle a sur la théorie de l'emprunt contrat de droit privé le très grand mérite d'attirer l'attention, non plus seulement sur l'objet de l'emprunt, mais aussi sur l'un des sujets, sur l'Etat em-

(19) Notons que l'on a tenté en quelque sorte de prolonger la théorie de l'emprunt contrat de droit privé en considérant les aléas d'exécution comme des aléas économiques — ce qui serait encore un argument pour approuver qu'on appelât cet emprunt commercial. Les difficultés apportées par un Etat dans le service de sa dette extérieure seraient absolument comparable aux défaillances d'une maison privée. Au prêteur à évaluer exactement les ressources, l'honnêteté de l'Etat à qui il va prêter, et à fixer ses conditions en conséquence. Voir notamment dans ce sens la Note diplomatique du Dr DRAGO, du 29 Janvier 1902, rapportée dans la R. G. D. I. P., 1907, p. 253.

(20) Voir WATRIN, *Op. cit.* p. 23 et suiv. et DONKER CURTIUS. — *Le fondement juridique des emprunts extérieurs d'Etat*, R. S. L. F., 1931.

(21) *Les emprunts d'Etat et leurs rapports avec la politique internationale*, R. G. D. I. P., 1907, p. 258.

(22) WUARIN. — *De la protection des droits des porteurs de fonds d'Etat étrangers*, Clunet, 1892, p. 27.

(23) K. STRUPP. — *L'intervention en matière financière*, p. 68.

(24) LAPRADELLE et POLITIS. — *Recueil des arbitrages internationaux*, Tome 2, p. 545.

prunteur. Elle met sur la piste de la théorie qui paraît la plus conforme à la vérité. En la débarrassant de ses exagérations, en remplaçant la conception volontariste de l'Etat par une conception finaliste, on arrive à équilibrer les forces en présence et à concilier les intérêts des prêteurs et de l'Etat. Nous disions plus haut que le prêt fait à l'Etat était en somme un prêt « au service public ». On va voir que ce prêt trouve ses limites dans l'idée de service public.

Pour M. JÈZE « le contrat d'emprunt public est un contrat de droit public régi non par le droit privé, mais par le droit public... ; cela signifie, qu'en l'absence de clause précise réglant les difficultés, d'une part on appliquera les principes généraux résultant de la nature juridique de ces actes, d'autre part on apportera à ces principes les modifications résultant de la nécessité pour l'Etat débiteur ou garant de faire fonctionner ses propres services publics » (25).

Cette formule a, selon nous, l'immense mérite de mettre à leur place exacte les différents éléments de l'emprunt d'Etat, de ne sacrifier ni le prêteur à l'Etat, ni l'Etat au prêteur. M. JÈZE a raison de mettre d'abord en vedette, avec le caractère contractuel de l'emprunt, l'échange de prestations réalisé entre l'Etat et ses prêteurs. Il en résulte, en opposition avec les théories autoritaristes, une différence fondamentale quant au caractère obligatoire de la dette née de l'emprunt. « Un individu qui a reçu de l'argent contre promesse de verser un intérêt et de rembourser le capital à une certaine échéance, refuse de payer, c'est un filou. Les gouvernements qui prétendraient se comporter de même seraient des filous, les plus beaux raisonnements n'y changeraient rien » (26). Nous voilà loin de l'obligation qui, née en vertu du pouvoir souverain de l'Etat, peut être modifiée et même déclarée inexistante par ce même pouvoir.

S'opposant à ce caractère obligatoire de l'emprunt, sur

(25) *La garantie des emprunts publics d'Etat*, Cours La Haye, 1925, II, p. 172.

(26) *Théorie générale du Crédit Public*, p. 299.

le même plan, et pouvant le mettre en échec, se dresse l'idée du service public. L'Etat qui pourrait, pour remplir ses obligations, se procurer des ressources par le développement des impôts ou même par l'inflation, a raison de s'y refuser quand une telle conduite risquerait de l'empêcher de maintenir sa situation en harmonie avec celle des autres Etats, c'est-à-dire de faire fonctionner ses services publics d'une manière analogue à celle de ces autres Etats. « C'est une règle certaine du droit international financier qu'un Etat est *autorisé et légitimé* à suspendre le service de sa Dette Publique, dans la mesure où le service intégral compromettrait le bon fonctionnement de ses services publics essentiels. Il est évident, en effet, que pour payer intégralement ses créanciers un gouvernement ne va pas arrêter le service de la Défense nationale, de la police, de la justice. Il est admis que l'instruction publique est un service essentiel. La détermination des services publics essentiels et de la mesure de leur bon fonctionnement est un aléa considérable, qui pèse sur les porteurs de titres d'Etats étrangers » (27). Il ne s'agit plus pour l'Etat de l'exercice d'un pouvoir « souverain », mais seulement d'un bénéfice d'appréciation des possibilités qui lui sont laissées pour le paiement de l'emprunt par l'exercice de ses fonctions essentielles, par le financement de ses services publics. De ce bénéfice d'appréciation doit être exclu tout arbitraire. D'ailleurs, « il est admis que les tribunaux internationaux ont le droit, en prononçant la condamnation, de tenir compte de la capacité de paiement de l'Etat débiteur, c'est-à-dire de fixer les services publics essentiels et la mesure de leur bon fonctionnement *pour l'Etat considéré*... Dans l'affaire des emprunts serbes, cette question a été soulevée et inscrite formellement dans le compromis » (28).

M. WATRIN, qui a étudié sous l'angle du contentieux les emprunts d'Etat, aboutit à une construction qui par son contenu et ses conséquences pratiques se confond presque

(27) *Les porteurs de titres d'Etats étrangers à La Haye*, « Journal des Finances », 2 Août 1929.

(28) G. JÈZE, *eodem*.

avec celle de M. JÈZE. L'originalité de son analyse est de relever dans l'emprunt d'Etat, à côté d'un élément contractuel, un « élément statutaire, objectif, institutionnel », de faire de l'emprunt un « contrat réglementaire ». Par un habile dosage des éléments contractuels et institutionnels, M. WATRIN aboutit tout comme M. JÈZE, à la sauvegarde des droits respectifs de l'Etat et de ses prêteurs. On peut préférer néanmoins la doctrine de M. JÈZE qui, selon nous, a l'avantage de comprendre, d'appréhender, tous les cas d'emprunt d'Etat à personnes privées, que les prêteurs soient nationaux ou étrangers, que ces emprunts soient réalisés par le placement de titres dans le public ou par le recours à une seule maison bancaire. Quelle que soit la prudence que M. WATRIN apporte à nuancer sa thèse, elle nous paraît un peu étroite. Si elle rend très bien compte de l'emprunt d'Etat réalisé au moyen de placement de titres dans le public — ce qui comprend d'ailleurs, il faut le reconnaître, le plus grand nombre des cas et les plus importants, mais ce qui n'est tout de même pas la seule forme possible de l'emprunt d'Etat — elle explique mal l'emprunt réalisé par l'Etat avec un seul partenaire, une grosse maison de banque, par exemple. Enfin, cette théorie aboutit à pousser trop loin, selon nous, l'assimilation des emprunts étrangers aux emprunts intérieurs.

M. WATRIN termine son étude sur le statut du porteur de titres en analysant l'emprunt public en une « formule de collaboration » (29). Rapprochant l'emprunt de l'impôt, il montre qu'au point de vue de la collaboration entre l'Etat et les particuliers, ces deux opérations « entre lesquelles il semble y avoir un abîme ne sont en réalité que les deux pôles d'une gradation... » (30). « Collaboration inconsciente peut-être dans l'emprunt public ordinaire, collaboration consciente et volontaire dans l'emprunt patriotique, collaboration consciente mais de plus en plus involontaire dans les emprunts forcés et dans l'impôt » (31).

(29) *Op. cit.*, p. 42.

(30) *eodem*.

(31) P. 45.

« Le souscripteur privé est un collaborateur des services publics nationaux ou étrangers » (32). Nous estimons que M. WATRIN a raison, mais nous pensons que dans l'emprunt contracté par un Etat auprès d'étrangers, cette collaboration présente une particularité qui mérite d'être signalée. A côté de la collaboration apportée par l'étranger souscripteur, que l'on ne nie pas, mais qui semble, dans la gradation établie par M. WATRIN, devoir occuper le terme extrême du côté de l'inconscience (33), il en est une autre beaucoup plus effective. Nous voulons parler de la collaboration officieuse apportée par l'Etat chez qui l'on emprunte. « Qui niera, dit M. WATRIN (34), que les emprunts autrichiens de 1923, hongrois et allemands de 1924 (auxquels on doit ajouter l'emprunt YOUNG de 1930), liés à la restauration financière de l'Europe, ne constituent pas ce que sir John FISHER WILLIAMS appelle du beau nom d' « *entr'aide financière* ». Sans doute, mais dans cette entr'aide, la plus large part revient aux Etats. Le particulier étranger apporte son argent, mais son Etat lui permet de l'apporter.

L'action de l'Etat chez qui l'on emprunte est très importante et doit retenir l'attention. A négliger de l'étudier, on ne pourrait se faire une idée complète de l'emprunt extérieur d'Etat à particuliers étrangers.

B) L'ACTION DE L'ETAT CHEZ QUI L'ON EMPRUNTE

1° *Lors de l'émission de l'emprunt*

L'emprunt d'Etat à particuliers étrangers est, du point de vue financier, le prolongement des emprunts que cet Etat peut conclure auprès de ses nationaux. M. WATRIN pense qu'il en est de même au point de vue juridique. « Il n'y a qu'un seul régime des dettes publiques, en droit in-

(32) P. 42.

(33) M. WATRIN reconnaît que « cette collaboration n'est peut-être pas développée d'une façon ouverte depuis bien longtemps ». (p. 42).

(34) P. 42.

terne et en droit international, affecté, il est vrai, dans le cas des dettes nationales, par le fait que l'Etat a plus d'emprise sur ses nationaux que sur les étrangers, et que — en fait, sinon en droit — il peut agir à l'égard de ses ressortissants comme il ne pourrait le faire vis-à-vis des étrangers » (35). Cette assimilation est peut-être un peu audacieuse, mais la formule de M. WATRIN a le grand avantage de mettre les différences entre l'emprunt intérieur et l'emprunt extérieur sur leur vrai terrain, sur celui du fait. Pourquoi l'Etat a-t-il moins d'emprise sur les étrangers que sur ses nationaux ? Parce que ceux-ci sont les sujets, les citoyens d'un autre Etat. A ses offres, l'Etat qui désire emprunter peut voir s'opposer le mauvais vouloir de l'Etat chez qui il veut emprunter, ou au contraire, pourra bénéficier de dispositions amicales. Mauvais vouloir comme dispositions amicales se manifestent par une action de cet Etat sur les souscripteurs éventuels : interdiction, mise en garde, ou au contraire, approbation, propagande favorable.

On peut pressentir de suite le caractère de cette intervention. L'Etat chez qui l'on emprunte n'est pas partie à l'emprunt. Il intervient d'une manière en quelque sorte officieuse, extérieure. Il n'entre pas dans le rapport juridique réalisé par l'emprunt, et c'est pourquoi une étude juridique de l'emprunt pourrait l'ignorer (sauf à la phase des sanctions, comme on le verra plus loin, mais c'est une autre question). Mais pour qui cherche dans les diverses dettes d'Etat le « Politique » et le « Commercial », il y a là quelque chose de très important.

On pourrait concevoir — et même certains auteurs ont souhaité — que l'Etat chez qui l'on emprunte intervienne comme intermédiaire obligatoire et déclaré dans les emprunts extérieurs, qui seraient dans ce cas réalisés par un traité international (36). Outre certains avantages pratiques, une telle solution aurait pour elle la clarté et l'honnê-

(35) P. 41.

(36) Voir LEWANDOWSKI : *De la Protection des capitaux empruntés en France par les Etats étrangers*, 1896.

teté, si elle aboutissait à faire prendre à l'Etat chez qui l'on emprunte, la responsabilité de ses manœuvres. Mais les choses ne se passent que rarement ainsi en pratique. L'Etat veut bien interdire ou conseiller, mais pas d'une manière qui l'engage formellement et l'expose à payer les frais de l'affaire, le cas échéant.

C'est par le biais de mesures intérieures qu'il agira : en cas d'opposition, par des déclarations défavorables de son Gouvernement ou par l'interdiction ; en cas d'approbation, par une campagne de presse, par une action sur les banquiers intermédiaires...

Il a toujours été admis qu'un Gouvernement a le droit pour protéger l'épargne publique, d'opposer son *veto* à toute introduction de titres étrangers. Il ne faut pas, en effet, qu'un Etat voit « pomper » les disponibilités de son épargne dans des conditions dangereuses pour elle, ou à un moment inopportun pour lui. En France, le Ministre des finances tire d'un décret du 6 février 1880, art. 5, le droit d'interdire la souscription à une valeur étrangère. En temps de crise, les pouvoirs du Ministre sont renforcés : selon la loi du 31 mai 1916, l'interdiction est de droit commun et l'autorisation doit être expresse.

Cette possibilité, pour raison de défense de l'épargne nationale, d'empêcher l'introduction d'emprunts étrangers, peut devenir, avec la plus grande facilité, un moyen d'action politique très puissant pour un Etat riche, dont les nationaux sont des souscripteurs éventuels à des emprunts étrangers. L'Etat peut « couper les crédits » à qui ne lui plaît pas. Les buts qu'il pourra ainsi atteindre sont tous ceux que l'on peut atteindre au moyen d'un marchandage politique quelconque. Ils pourront se rattacher à l'exécution correcte d'emprunts déjà conclus avec les mêmes pays. Ils pourront être en relation avec la politique générale de l'Etat chez qui l'on emprunte. Par exemple, aux Etats-Unis, en 1914, on se demanda si le sentiment exact de la neutralité ne devait pas entraîner le Gouvernement à interdire aux Banques américaines de faire des

avances aux nations belligérantes (37). Ou encore, l'emprunt ne pourra être permis qu'avec certaines conditions : le Gouvernement peut, par exemple, subordonner son autorisation à l'insertion d'une clause compromissoire imposant et organisant l'arbitrage pour le cas de contestations ; le Gouvernement pourra encore imposer certaines conditions à l'emploi des fonds prêtés (38).

Outre cette action par le moyen négatif de l'interdiction, un Gouvernement peut au contraire appuyer la demande d'emprunt d'un Etat étranger. M. JÈZE s'en étonne et déplore ces interventions. Il pense « qu'en exerçant une influence pour atteindre des buts politiques, le Gouvernement français risque de lancer l'Épargne dans des aventures dangereuses » (39). « Le Gouvernement ne se porte pas garant de l'Etat emprunteur. A quel titre intervient-il donc ? Les conseillers ne sont pas les payeurs » (40). Mais il reconnaît qu'en France il y a une longue tradition dans le sens des interventions politiques. « Traditionnellement, le Gouvernement français s'est servi de l'épargne française pour atteindre des *buts politiques*. Il s'est inquiété, *avant tout*, de favoriser les demandes d'Etats alliés ou amis, sans trop se soucier de la sécurité du placement. L'exemple le plus frappant est celui des emprunts russes. Il n'est pas contestable que des milliards français furent dirigés, d'après les conseils du Gouvernement français, sur l'empire des Tsars, uniquement pour faciliter une certaine politique » (41). Plus récemment, les emprunts allemands de 1924 (Dawes), et de 1930 (Young), ont donné

(37) Une déclaration officielle en ce sens du Secrétaire d'Etat américain aux Affaires Etrangères fut faite au mois d'Août 1914. Puis, en Mars 1915, le département d'Etat déclara qu'il ne se croyait pas en droit de s'opposer à de telles ouvertures de crédit. — Voir L. PETIT, *op. cit.*, pp. 338 et 339.

(38) Par exemple, lors des négociations, en Amérique, de l'emprunt anglo-français de 1915, le Gouvernement américain déclara qu'il ne mettrait aucun obstacle à l'émission projetée, à condition que le produit de l'emprunt fût entièrement employé à payer les dépenses alliées aux Etats-Unis.

(39) *Journal des Finances*, 15 Août 1930.

(40) *Journal des Finances*, 17 Octobre 1924.

(41) *Journal des Finances*, 15 Août 1930.

lieu, pour le placement de la tranche française, à une action analogue (42).

2° *L'action de l'Etat chez qui l'on emprunte pendant l'exécution de l'emprunt*

Le désir pour un Etat d'emprunter chez un autre, le place à l'égard de celui-ci dans une situation de sujétion politique certaine. L'opération conclue, l'emprunt souscrit, va-t-il retrouver toute son indépendance ? L'Etat emprunteur n'a plus en face de lui que des particuliers dont il n'a rien à craindre ? En effet, tant qu'il effectuera correctement le service de sa dette, tout ira bien. Mais dans le cas contraire, l'Etat chez qui il a emprunté va encore se glisser entre lui et ses prêteurs, soit pour fournir à ceux-ci une aide indispensable dans le recours à certaines mesures juridiques, soit par des agissements de nature franchement politique, ayant pour but de faire pression sur l'Etat récalcitrant et l'amener à composition. « ...Il fut longtemps admis que le Gouvernement des banquiers ou des capitalistes prêteurs vienne au secours de ses natio-

(42) Il est curieux de constater que l'Etat reconnaît parfois ces interventions et consent même dans une certaine mesure à en accepter la responsabilité :

Par exemple, le Gouvernement français qui avait appuyé en 1863 l'emprunt fait à l'occasion de l'expédition du Mexique consentit à attribuer aux porteurs une indemnité de 4 millions de rente 3 %.

Pour les emprunts russes, le Gouvernement français en garantit un certain temps le paiement des intérêts, jusqu'à la répudiation des dettes extérieures par le Gouvernement bolchevick (1^{er} Avril 1918). Le 2 Février 1915 la Banque de France, avec l'assentiment du Gouvernement français, avait ouvert à la Banque d'Etat de Russie un crédit de 500 millions destiné à désintéresser les créanciers français. Elle avança ainsi jusqu'à 1.580 millions de francs. En outre, le Gouvernement français accepta les coupons russes des souscripteurs à l'emprunt intérieur français d'Octobre 1918 et en reprit ainsi pour 242 millions.

— Dans un livre intitulé *Europe, the World's Banker 1870-1914*, Sir Herbert FEIS montre que, avant la guerre, la France était surtout le banquier des Etats étrangers dans l'embaras, et fait un historique très détaillé de la manière dont le Gouvernement français a usé de ce moyen d'influence politique, dont il critique d'ailleurs les résultats.

(Herbert FEIS, *Europe the World's Banker 1870-1914. An account of European foreign investment and the connection of World Finances with diplomacy before the war*, XXIII + 469 pp., New-Haven, 1930, Yale University Press.)

naux, non seulement par la voie diplomatique, mais encore par la force militaire. La Turquie, la Tunisie, l'Egypte, la Grèce, les Etats de l'Amérique Centrale et de l'Amérique du Sud connaissent parfaitement ces interventions qui ne vont pas sans abus » (43).

Il faut étudier les circonstances dans lesquelles un Etat chez qui l'on a emprunté peut être amené à intervenir dans l'exécution de l'emprunt, et quels caractères présente son intervention.

Que peuvent faire les particuliers créanciers d'un Etat qui ne veut pas payer sa dette ? (44).

Il peut d'abord leur venir à l'esprit de s'adresser à leurs propres tribunaux. Ceux-ci seront-ils compétents ? Non. Leur compétence se heurte au principe de l'indépendance des Etats. Pour pouvoir juger, il leur faudrait apprécier la gestion financière, le budget de l'Etat débiteur. Un Etat refusera toujours d'étaler devant les tribunaux d'un autre Etat les détails de ses finances. D'ailleurs, comment la sentence pourrait-elle recevoir une exécution ? Il pourrait arriver néanmoins que l'Etat emprunteur accepte formellement cette juridiction, et, avec elle, l'application de la loi nationale des porteurs. En fait, il s'y refuse toujours énergiquement (45).

Au contraire, les tribunaux de l'Etat emprunteur jugeant selon leurs lois nationales pourront être compétents.

(43) JÈZE. — *Journal des Finances*, 27 Décembre 1924.

(44) Nous laissons de côté le cas de clause compromissoire formelle inscrite dans l'emprunt.

(45) Selon un jugement du Tribunal Civil de la Seine (11 Juillet 1929) rendu à propos d'un emprunt de l'Etat de Cêara, seuls les Etats souverains ayant une représentation diplomatique à l'étranger possèdent le privilège de ne pouvoir être jugés par les tribunaux de l'Etat des porteurs de titres. Le privilège de juridiction est refusé aux provinces plus ou moins autonomes d'un Etat, même si ces provinces portent, d'après la constitution fédérale, le nom d'Etat. (Voir G. JÈZE : *Les porteurs de titres d'Etats étrangers à La Haye*, « *Journal des Finances* », 2 Août 1929).

— Selon M. WATRIN (*op. cit.*, p. 67, note 2) un Etat fédéré ayant une certaine autonomie financière, son pouvoir financier doit être contrôlé par ses propres tribunaux. Si ceux-ci ne donnent pas satisfaction, il semblerait que les tribunaux fédéraux seraient plus qualifiés pour exercer un contrôle que les tribunaux nationaux des particuliers créanciers. Si l'Etat fédéré n'est pas indépendant, il dépend de l'Etat fédéral et non de l'Etat dont ressortissent les créanciers.

« Cela est naturel, dit très bien M. WATRIN (46). L'emprunt public est une manifestation du pouvoir de l'Etat; le non paiement est également une manifestation de son activité; la conduite de l'Etat doit pouvoir être jugée par les tribunaux qui y ont compétence pour juger de cette activité: tribunaux spéciaux s'il en existe, tribunaux ordinaires dans les pays qui adoptent ce régime, ou commissions spéciales créées à cet effet par l'Etat débiteur. » Le recours à ces tribunaux sera donc le premier moyen à la disposition des prêteurs.

Mais les juridictions compétentes pour juger l'Etat peuvent se déclarer incompétentes dans le cas particulier d'un emprunt, y voir, comme en France, un « acte de Gouvernement ». En outre, la volonté de l'Etat de ne pas payer sera généralement exprimée sous la forme d'une loi. Quelle que soit l'opinion du juge sur la moralité de son législateur, il ne peut faillir à sa mission d'appliquer la loi (à moins que le respect de la dette extérieure ne soit inscrit dans la constitution et que l'organisation du pays n'admette le contrôle de la constitutionnalité des lois). Enfin, les créanciers pourront ne pas avoir toute tranquillité au sujet de l'impartialité de ce juge. « On ne peut l'empêcher d'être national, c'est-à-dire de comprendre malgré lui beaucoup mieux les intérêts de son Gouvernement que ceux des créanciers étrangers » (47).

L'action du prêteur, soit devant les tribunaux de son pays, soit devant ceux de l'emprunteur, se révèle donc peu efficace. Il a affaire à un partenaire bien plus puissant que lui, qui, par sa nature d'Etat, échappe aux tribunaux du prêteur et peut se mettre au-dessus de ses propres tribunaux. Devant cela, le particulier est désarmé; il ne lui reste qu'une ressource: tenter de rendre le combat égal en faisant appel à un protecteur tout désigné, le Gouvernement de son propre Etat. Celui-ci pourra agir soit par des voies juridiques, soit par des voies politiques, des voies de fait.

Remarquons, dès maintenant, qu'un Gouvernement peut

(46) *Op. cit.*, p. 63.

(47) WATRIN. — *Op. cit.*, p. 65.

parfaitement se refuser à apporter cette aide à ses nationaux. La conduite de l'Etat est discrétionnaire. « Il n'y a pas pour le particulier un droit à exiger l'intervention de son Gouvernement. Les questions de relations extérieures sont bien trop délicates pour être laissées à la merci des droits, même les plus légitimes, des porteurs de titres » (48). Quelle que soit la forme de l'aide sollicitée de l'Etat, ce refus est possible, même s'il ne s'agit que d'une démarche juridique, comme de faire valoir la créance des porteurs devant un Tribunal international.

Dans sa recherche d'une juridiction capable de lui donner satisfaction, le prêteur peut désirer soumettre le conflit à une juridiction internationale. Par suite de nécessités techniques et juridiques, on va encore voir ici intervenir l'Etat du prêteur. Le créancier ne peut pas, en général, exercer par lui-même ses droits. Il doit faire appel pour cela à l'assistance de son Gouvernement. Avec cette intervention, on doit s'attendre à voir apparaître dans le conflit de nouveaux aspects politiques.

Bien que l'évolution doctrinale du droit international se fasse dans un sens qui tende à reconnaître de plus en plus la personnalité internationale des particuliers, cette qualité ne leur est en fait reconnue que très exceptionnellement par le droit positif. (Il est d'ailleurs logique que les procédés à la disposition des particuliers soient toujours beaucoup moins étendus que ceux dont disposent les Etats; les fins qu'ils poursuivent n'étant pas de même ordre). Il est, en général, impossible à un particulier de plaider devant une juridiction internationale. Donc, avant d'engager une telle action, la première chose que les créanciers doivent faire, c'est d'amener leur Gouvernement à prendre fait et cause pour eux, pour que le litige s'élève entre deux personnes ayant l'une et l'autre la capacité de plaider. Cette condition est, par exemple, absolument indispensable pour une action devant la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye (Art. 34 du statut). Une demande introduite devant cette Cour par un simple particulier serait

(48) WATRIN. — *Op. cit.*, p. 70.

irrecevable et ne serait même pas examinée au fond. Dans la fissure que constitue cette nécessité de technique juridique va encore se glisser la politique: d'abord, l'Etat des prêteurs appréciera en toute liberté s'il doit ou non se faire ainsi leur champion, uniquement guidé par les intérêts de la politique nationale et internationale du moment. Ensuite, même si l'Etat des prêteurs consent à aider ceux-ci, le litige juridique n'en sera pas engagé pour cela. En effet, la justice internationale est une justice consentie. A part le cas où l'Etat débiteur est lié par un traité d'arbitrage comprenant les litiges en cas d'emprunt, les tribunaux internationaux ne sont compétents que si cet Etat en accepte volontairement la juridiction. Il faudra donc commencer par entrer en rapport avec l'Etat débiteur pour obtenir son consentement et rédiger le compromis. On voit toute la place qui est encore laissée là à l'appréciation de chacun des Etats, à la Politique.

Un autre sujet d'intervention peut être donné à l'Etat des prêteurs par l'existence de sûretés accompagnant la dette, et qu'il s'agit d'organiser, ou de faire valoir. L'Etat qui veut emprunter et qui ne jouit pas d'un crédit solide peut être obligé d'offrir des garanties à ses créanciers. Les auteurs groupent ces sûretés en deux types: sûreté personnelle et sûreté réelle. La sûreté personnelle consiste dans l'engagement que prend un autre Etat que l'Etat emprunteur de faire le service de la dette en cas de défaut de celui-ci; la sûreté réelle consiste en l'affectation par l'emprunteur au service de sa dette d'une de ses ressources, choisie généralement parmi le produit des impôts les plus réguliers et les plus sûrs. Ces deux sûretés peuvent coexister. Il faut remarquer ce qu'il y a de politique dans l'établissement de l'une et l'autre de ces garanties. Ce n'est que poussé par des mobiles politiques qu'un Etat consentira à se porter caution d'un autre (49). Toute sûreté, même « la sûreté

(49) Ces mobiles peuvent d'ailleurs être fort divers, et la sûreté personnelle peut être plus ou moins étendue:

Elle peut être une simple garantie morale, comme celle qui résulte de l'intervention des Etats-Unis dans l'exécution des emprunts de certains Etats d'Amérique (Saint-Domingue, Haïti, Honduras, Nicaragua) par application

réelle par affectation de recette, implique nécessairement une diminution de l'indépendance politique de l'Etat », dit M. JÈZE (50). Les auteurs sont unanimes à reconnaître qu'il est impossible d'organiser ces garanties de manière à ce qu'elles aient une réelle valeur, sans l'établissement d'une intervention ou d'une ingérence qui entraîne certaines atteintes à la souveraineté de l'Etat débiteur. Cette atteinte n'ira pas sans entraîner en contre-partie des avantages politiques plus ou moins considérables au profit de l'Etat des créanciers.

Il se peut que l'aide apportée par un Gouvernement à certains de ses sujets, créanciers d'un Etat étranger, soit dépourvue complètement d'aspects juridiques, ou qu'elle dépouille ceux-ci au cours de son exercice. Elle revêt alors les formes de l'intervention diplomatique :

L'Etat qui a bien voulu prendre en considération la plainte de ses ressortissants entrera en rapport avec l'Etat débiteur. Il attirera son attention sur les manquements au service de l'emprunt, formulera des protestations, demandera des explications..., tout ceci n'étant qu'un aspect normal de l'exercice du devoir de protection qu'a un Etat envers ses sujets. Que peut une telle intervention ? « ...Ce que peut une démarche gracieuse avec un mot de recommandation : beaucoup, si le débiteur y met de la bonne vo-

de la doctrine de MONROË, et qui consiste en ce que les Etats-Unis se transforment en percepteurs de recettes pour le compte des créanciers de ces Etats, « ce qui ne manque pas de se traduire en leur faveur par une influence politique qu'il est à peine besoin d'indiquer » (L. TROTABAS : *Le Plan Dawes*, *Revue de Droit International*, 1928, p. 176).

Ce furent également des raisons politiques faciles à comprendre qui conduisirent les Gouvernements français et anglais à offrir en garantie la solidarité passive de l'Angleterre et de la France dans l'emprunt réalisé en Amérique en Septembre 1915.

La garantie personnelle peut même être fournie par l'Etat chez qui l'on emprunte, qui renforce ainsi l'aide qu'il veut apporter à l'emprunteur. L'emprunt de 1923 au profit de l'Autriche fut garanti par les différents Etats chez qui l'on empruntait pour la tranche afférente à chacun d'eux. Les raisons politiques de l'octroi de cette garantie réside dans le désir de chacun des Etats garants de contribuer à la restauration financière de l'Europe.

En conséquence, la France, la Grande-Bretagne la Tchéco-Slovaquie ont donné leur garantie personnelle chacune pour 21,8 %, l'Italie pour 18,6 %, la Belgique et la Suède chacune pour 2 %, le Danemark et les Pays-Bas chacun pour 1 % et la Suisse pour 3 %.

(50) *La garantie des emprunts publics d'Etat*, p. 161.

lonté et s'il est en mesure de s'exécuter, rien dans le cas contraire. Garantie fragile ! » (51).

L'action diplomatique de l'Etat pourra avoir un tout autre caractère. Après les « démarches gracieuses » l'Etat qui n'a pas satisfaction pourra passer aux actes et avoir recours à toutes sortes de pressions sur l'Etat récalcitrant. Pour défendre ses nationaux, ou sous prétexte de les défendre, tous les moyens pourront lui paraître bons. Ces conséquences de l'emprunt conduisent encore en plein domaine politique : Politique dans l'appréciation de la manière dont se feront ces pressions, et surtout, politique dans le but pour lequel on les fera.

L'Etat appréciera arbitrairement sa conduite vis-à-vis du débiteur. « Depuis les tractations diplomatiques jusqu'à la guerre, il y a toute une gamme de situations nuancées par un élément de force de plus en plus caractérisé » (52). Cependant, aujourd'hui, il est de plus en plus admis que le recours à la guerre n'est pas légitime pour contraindre un Etat à payer ses dettes : la conférence de La Haye de 1907 a limité l'emploi de la force au cas où l'Etat débiteur refuse une demande d'arbitrage, ou, après avoir accepté l'offre, rend la rédaction du compromis impossible, ou refuse de se conformer à la sentence.

Le but avoué des pressions faites sur le débiteur est le recouvrement de la créance des prêteurs. Mais ce pourra n'être là qu'un prétexte couvrant les visées ambitieuses d'un Etat. L'intervention pourra devenir « ...une recette de politique machiavélique, un masque d'honnêteté revêtu pour cacher un visage de brigand, un mode avantageux de conquête... C'est ainsi que l'Angleterre prépara son occupation de l'Egypte, que la France s'implanta au Maroc, que l'Allemagne chercha au Vénézuëla un domaine colonial » (53). Elle peut, selon la forte expression de M. MOULIN, dégénérer en un acte de « piraterie politique » (54).

(51) WATRIN. — *Op. cit.*, p. 69.

(52) WATRIN. — *Op. cit.*, p. 77.

(53) WATRIN. — *Op. cit.*, p. 81.

(54) R. G. D. I. P., 1907, p. 450.

« L'intervention, dit très bien M. WATRIN (55), est comme la souveraineté dont elle n'est qu'une manifestation dans les rapports internationaux, un fait extra-juridique qui reçoit sa qualification du but poursuivi, de sa conformité ou non conformité à une finalité qui est le bon ordre de la société internationale. »

Ce que l'on doit retenir ici de l'intervention, conséquence possible, et, en fait, fréquente, de l'emprunt d'Etat à particuliers étrangers, c'est que les caractères politiques y sont dominants : politique dans le fait pour l'Etat de se décider ou non à y avoir recours, politique dans la manière dont elle est exercée, politique dans les buts qu'elle peut indirectement servir à atteindre.

*
* *

Il faut maintenant conclure. Les traits que l'on a relevés dans la dette d'Etat à particuliers étrangers justifient-ils l'épithète de « Commerciale » donnée à cette dette ?

Nous croyons que l'on peut résumer la physionomie complexe de la dette d'Etat à particuliers étrangers en lui appliquant le « trinôme » par lequel M. TROTABAS caractérise l'intervention à laquelle elle peut donner lieu : « Cause économique, moyen juridique, but politique » (56).

Cause économique ; qu'est-ce à dire ? Du côté du particulier étranger, on l'a vu, on relève un état d'esprit d'affaire, c'est-à-dire de recherche de bénéfice. Il s'agit pour lui d'employer des fonds au mieux de ses intérêts. S'il est attiré par un emprunt d'Etat étranger plutôt que par un prêt à un autre particulier, c'est parce que la personnalité de l'emprunteur va se traduire par des circonstances qui feront de l'emprunt d'Etat une affaire préférable : solidité, solvabilité de l'emprunteur, conditions financières du placement. Au contraire, du côté de l'Etat, on ne pourra jamais relever ce mobile de recherche de bénéfice. On peut

(55) *Op. cit.*, p. 74.

(56) *Le Plan Dawes*, « Revue de Droit International », 1928, p. 176.

donc affirmer que pour lui l'emprunt ne sera jamais une affaire. Certes, il discutera de son mieux les conditions matérielles de l'emprunt, mais ce n'est là qu'une forme de la gestion des finances publiques. Les modalités de l'emprunt pourront être aussi analogues que l'on voudra à celles des emprunts conclus entre particuliers, cela est au second plan. Toujours, l'Etat poursuit la satisfaction des intérêts généraux de la communauté publique qu'il constitue. Entre les mobiles des deux partenaires de l'emprunt étudié il y a une différence de nature fondamentale. On peut dire que ceux du prêteur sont commerciaux, mais ceux de l'Etat ne le sont jamais.

Dans la réalisation juridique de l'emprunt, il faut se rappeler que l'Etat, si l'on peut dire, « reste toujours l'Etat ». C'est un grave reproche que l'on peut faire à l'épithète de commercial, appliquée à un emprunt d'Etat, de dissimuler cet aspect de l'emprunt. Ce qualificatif porte trop à penser que l'emprunt d'Etat est, au sens ordinaire du mot, une spéculation faite par un Etat qui se présenterait comme agissant à la manière d'une société commerciale ou industrielle. Il risque de faire oublier aux prêteurs, qu'ils ont affaire à un partenaire qu'on ne peut pas « exécuter », saisir, comme une entreprise privée; à un partenaire qui est juridiquement légitimé à se retrancher, pour suspendre plus ou moins le service de sa dette, derrière sa « capacité de paiement », c'est-à-dire derrière l'appréciation qu'il fait des ressources qui lui sont laissées libres par le financement de ses services publics.

Enfin, à appeler commercial l'emprunt d'Etat à particuliers étrangers, on laisse dans l'ombre tout ce qu'il peut y avoir de politique dans de tels emprunts. On oublie le rôle de l'Etat chez qui l'on emprunte et les marchandages auxquels peut donner lieu la conclusion de ces emprunts. On oublie ce qu'il y a de politique dans la manière dont seront réglées les difficultés auxquelles peut donner lieu l'exécution de l'emprunt: dans le fait que l'Etat chez qui l'on a emprunté peut prendre ou refuser de prendre la défense de ses nationaux porteurs, dans la manière dont il

entreprendra cette défense, dans les buts que cette intervention peut lui servir de prétexte à atteindre. Bien entendu, tout ce « politique » n'est pas de l'essence de la dette d'Etat à particuliers étrangers. Il n'est pas moins vrai qu'il en est l'accessoire fréquent (57).

(57) Notons dès à présent la tendance à laquelle on assiste, depuis la guerre surtout, à l'élimination de certains éléments politiques des emprunts d'Etat. On s'est préoccupé d'organiser l'intervention financière de manière à la débarrasser de tout ce qu'elle a de suspect, en la retirant autant que possible à l'Etat prêteur pour la confier à des organismes internationaux au-dessus du soupçon d'action politique. (Commissaires généraux représentant la S. D. N. dans les emprunts autrichiens de 1922 et hongrois de 1924, Agence générale des paiements du Plan Dawes, B. R. I. du Plan Young).

CHAPITRE II

LES CARACTÈRES POLITIQUES DE L'EMPRUNT D'ÉTAT A ÉTAT

Abordons maintenant l'étude des relations financières qui mettent directement en présence deux Etats, et les dettes qui en résultent. On a déjà indiqué que ces opérations peuvent consister en emprunts, achats, ventes, ...et qu'une autre source de dettes pouvait être relevée dans l'obligation de réparations résultant d'une responsabilité internationale.

L'étude de l'emprunt d'Etat à Etat vient tout naturellement après l'étude de l'emprunt d'Etat à particuliers. Dans ces deux emprunts un élément reste à peu près constant: l'Etat emprunteur. A son point de vue, il semble, en effet, que la personnalité de son prêteur importe peu. Les raisons qui contraindront un Etat à emprunter à un autre Etat sont les mêmes que celles qui le font emprunter à des particuliers. Il s'agit toujours de faire fonctionner ses services publics, à l'aide d'un concours financier extérieur. On verra néanmoins que, du point de vue de l'emprunteur, l'emprunt à un Etat peut présenter sur l'emprunt à des particuliers des avantages d'ordre financier et d'ordre politique.

L'Etat prêteur; en quoi son rôle peut sembler surprenant

Dans la dette résultant d'un emprunt d'Etat à Etat, on rencontre un élément nouveau qui doit attirer l'attention. Il est constitué par le fait que c'est un Etat qui est créan-

cier. Comment se fait-il qu'un Etat puisse être amené à cette situation à l'égard d'un autre ? Parce qu'il lui a prêté de l'argent ? Soit, mais alors comment se fait-il qu'un Etat puisse être amené, personnellement, à faire un prêt à un autre Etat ? Voilà la véritable question.

Le rôle d'un Etat, sa seule raison d'être, est de faire fonctionner ses services publics. Ses ressources inscrites à son budget et qui proviennent de l'impôt ou de l'emprunt ne sont légitimées que dans la mesure où elles sont causées par les dépenses publiques. En admettant qu'un Etat ait un budget en « super équilibre » et une trésorerie florissante lui laissant une large marge de disponibilités, il ne semble pas facile d'expliquer comment cet Etat peut mettre à la disposition d'un autre Etat une partie de ces ressources, et se constituer en quelque sorte son banquier. Il ne pourra pas, en effet, considérer ce prêt comme une opération de placement devant lui rapporter un bénéfice : cela serait absolument contraire aux conceptions généralement admises en droit public moderne, qui rejettent la construction de l'Etat patrimonial.

D'ailleurs, si un Etat veut rendre à un autre un service financier, on a vu qu'il ne manque pas de moyens pour le faire. Pourquoi aurait-il besoin de donner lui-même « de sa poche », par des procédés que le droit public réprouve ? Nous avons déjà insisté sur la forte teinte politique qu'on pouvait relever dans les emprunts d'Etat à particuliers. L'Etat qui veut en aider un autre en difficultés financières n'a qu'à jouer sur ce caractère, au lieu d'intervenir personnellement. Ce moyen sera souvent assez efficace, et, en tout cas, n'exposera pas les fonds publics. Tout au plus l'Etat pourrait-il pousser l'amitié jusqu'à cautionner l'Etat emprunteur. Ce sera bien ainsi que les choses se passeront dans la grande majorité des cas.

Malgré toute sa puissance et toute sa souplesse, cette forme de l'assistance financière pourra, dans certains cas, se révéler insuffisante. Les circonstances pourront faire que l'Etat lui-même soit obligé de jouer en personne ce rôle de prêteur, qui semble s'accorder si mal avec sa nature.

Les principaux exemples de tels emprunts se relèvent dans l'aide apportée par des Etats à leurs alliés dans une guerre contre un ennemi commun (1).

On voit donc qu'à première vue, les dettes résultant de prêts d'Etat à Etat se dessinent comme étant le résultat d'opérations très graves: d'abord à cause de l'importance des parties en présence, ensuite parce qu'elles mettent en jeu les plus grands intérêts extérieurs de l'Etat, qui feront, dans leur réalisation, jouer à leur maximum leurs prérogatives de puissance publique. Ces emprunts seront dominés par des considérations d'opportunité, d'appréciation par les Etats en cause. Il était tout naturel que l'on appelât « Politiques » les dettes qui en résultent.

L'emprunt d'Etat à Etat se présente comme le moyen le plus efficace pour réaliser l'assistance financière entre deux Etats, puisque un Etat y a recours quand les moyens indirects se révèlent insuffisants. Il faut voir en quoi consistent ces avantages. Il est particulièrement facile de les étudier sur l'exemple des emprunts réalisés par le Gouvernement français auprès du Gouvernement américain à l'occasion de la Grande Guerre. L'Amérique n'étant entrée en guerre qu'en 1917, la France avait pu auparavant réaliser auprès des banques et des particuliers américains de nombreuses opérations de crédit. A ces opérations succédèrent alors des emprunts faits directement entre Gouvernements. Ce cas est spécialement favorable pour analyser les différences entre ces deux classes d'emprunt et les avantages qu'un Gouvernement peut avoir à emprunter directement à un autre Etat.

Quelle est la situation d'un Etat qui emprunte sur un marché libre étranger?

Elle est déterminée surtout par les conditions économiques du moment, qui sont, en principe, celles d'un régime de liberté, avec ses avantages et ses inconvénients. L'Etat peut emprunter, mais les autres Etats y compris ses enne-

(1) Ces prêts ayant pour but l'aide à une nation alliée peuvent d'ailleurs avoir diverses fins. Ce peuvent être des prêts pour achat de marchandises, des prêts pour soutien de change ou même des ouvertures de crédit servant à gager la circulation fiduciaire de l'Etat aidé.

mis le peuvent aussi (2). La principale source de difficultés pour l'emprunteur résultera des limites du marché. Pour arriver à lui faire « absorber » des emprunts nombreux, l'emprunteur sera obligé de consentir des conditions de plus en plus onéreuses. La possibilité d'emprunter sera bornée, d'une part, par les disponibilités du marché et, d'autre part, par un certain maximum d'avantages matériels annexés à l'emprunt, et que l'Etat emprunteur ne pourra dépasser.

Il est certain que lors de l'entrée en guerre des Etats-Unis, la capacité du marché était épuisée, et que l'Etat français ne pouvait pas proposer aux prêteurs des conditions plus avantageuses que celles de ses derniers emprunts. Une note du Fédéral Réserve Board, du 28 Novembre 1916, qui fut répandue par la presse américaine, bien que ne réalisant pas un acte gouvernemental, fit le plus grand tort aux emprunts français éventuels. L'option sur l'emprunt des villes de Lyon, Marseille et Bordeaux ne fut pas levée. On ne devait plus espérer émettre d'emprunts sans garanties; or, la provision de valeurs neutres que le Gouvernement français était parvenu à se constituer était complètement épuisée. Le déclin du crédit des Alliés avait été marqué par la rigueur croissante des conditions d'emprunts. Ce crédit n'eut pas tardé à sombrer sous les charges toujours plus lourdes qui étaient imposées aux Alliés à chaque emprunt nouveau.

Dès la rupture des relations diplomatiques avec l'Allemagne par l'Amérique, celle-ci changea d'attitude à l'égard de la France. Une déclaration du Fédéral Réserve Board, du 8 mars 1917, atténua l'effet de la note du 28 Novembre. Mais surtout, on peut relever dès ce moment le désir du Gouvernement américain de favoriser dorénavant les opérations françaises et un acheminement vers la collabora-

(2) On peut remarquer que si certaines négociations d'emprunts français en Amérique furent entravées par les campagnes de la presse pro-allemande, « jamais.... le public, jamais les pro-germans même n'avaient souscrit aux emprunts allemands qu'on avait essayé de lancer. Le Gouvernement impérial n'avait pu placer que 10 millions de dollars de bons du Trésor allemand 6 % à 9 mois.... » (L. PETIT, *op. cit.*, p. 410, note 1.)

tion. Le Secrétaire du Trésor et le Fédéral Réserve Board firent part de leur désir d'être en relations directes et aussi fréquentes que possible avec les représentants français et anglais. Aussitôt la guerre déclarée, le Président WILSON fit préparer les dispositions financières qu'elle rendait nécessaires, et particulièrement les mesures propres à assurer aux différents pays en guerre contre l'Allemagne le concours financier américain. Le résultat de ces mesures fut de donner aux opérations de crédit réalisées aux Etats-Unis un caractère tout différent. Auparavant, elles avaient revêtu, « qu'elles eussent été faites pour le compte de Gouvernements ou de particuliers, la forme d'opérations privées en pays neutre... Les belligérants étaient à l'égard des industriels et des banques des clients ordinaires. Le Gouvernement américain, devenu belligérant aux côtés des puissances de l'Entente, assumerait désormais la charge de trouver dans son propre pays les ressources nécessaires à ses besoins et à ceux des nations associées dans la lutte commune... Aux opérations privées avec les banques devaient succéder les conventions entre Gouvernements, les négociations et les engagements de Trésorerie à Trésorerie... » (3).

Les négociations avec la Trésorerie Fédérale allaient être souvent laborieuses, mais la substitution des avances nationales aux emprunts privés n'en constitua pas moins un avantage inappréciable. Les besoins financiers des Alliés allaient ainsi se trouver assurés, et l'aide apportée par le Gouvernement américain allait être d'une stabilité et d'une sécurité qui n'avaient jamais pu être obtenues au moyen d'emprunts dans le public (4).

(3) L. PETIT. — *Op. cit.*, p. 435.

(4) Il faut remarquer que la prise en mains par le Gouvernement américain de l'intérêt des Alliés en Amérique se traduisit en quelque sorte par un monopole : les Alliés ne purent plus emprunter qu'à lui. L'Amérique se réserva pour elle-même son marché intérieur. En Novembre 1917, par exemple, une tentative fut faite pour ouvrir le marché des Etats-Unis au troisième emprunt intérieur français (ce qui avait déjà été fait en 1915 et 1916). La Trésorerie refusa de laisser aucune banque recevoir même les souscriptions de nos nationaux. (Les seules exceptions faites à cette interdiction le furent en faveur des Gouvernements canadien et anglais. Au

**§ 1. — Les prêts réalisés entre États en guerre
contre un ennemi commun**

**A). — L'ORIGINE DE CES PRÊTS : LA COLLABORATION
FINANCIÈRE CONSÉQUENCE DE LA GUERRE**

Dès que les opérations financières provoquées par la guerre commencèrent à prendre de l'importance, une coordination des efforts des Gouvernements alliés se montra nécessaire. Il fallait éviter toute action particulariste et désordonnée de chacun des Alliés qui se serait traduite par une désastreuse concurrence sur les marchés neutres. Dès le début de 1915 (3 et 4 Février), se tint à Paris une conférence où se réunirent les Ministres des Finances de France, d'Angleterre et de Russie, et dont le but essentiel était « de manifester aux yeux du monde la solidarité financière des trois pays alliés et la résolution de chacun d'eux de mettre toutes ses ressources au service de la cause commune » (5).

Cette solidarité se manifesta principalement en prêts consentis par les plus riches alliés aux autres. La gravité des circonstances justifiait cette action directe des Gouvernements : l'aide donnée au moyen d'emprunts conclus

premier, la Trésorerie permit une émission dans le public au mois d'Août 1917. Elle donna une autorisation semblable au Gouvernement britannique à partir du 25 Août).

D'ailleurs, au début de la guerre, le Chancelier de l'Echiquier britannique avait de même préféré nous faire lui-même des avances directes plutôt que de nous autoriser à emprunter sur le marché de Londres. « Les colonies anglaises elles-mêmes et les Dominions furent invités à ne pas s'adresser directement sur le marché de Londres, la Trésorerie s'engageant à leur faire des avances sur les fonds qu'elle se procurerait » (L. PETIT, p. 180). Les seules exceptions à cette règle furent faites en faveur de la France, qui fut autorisée à plusieurs reprises à placer des emprunts sur le marché anglais.

L'initiative privée apporta encore son concours en répondant à l'appel en faveur de la Croix-Rouge lancé par le Président WILSON en Juin 1917. Le total des offrandes atteignit 120 millions de dollars. Elles étaient destinées aux besoins des troupes américaines et à l'envoi de secours à différents pays alliés — en particulier à aider les populations de la France dévastée. Mais il ne s'agit plus là de prêt. Le Gouvernement américain avait vu favorablement cette opération dont le produit ne pouvait qu'améliorer le change des pays où il serait dépensé.

(5) L. PETIT, p. 188. Voir le texte de la déclaration publiée à la suite de cette conférence, *ibid.*, p. 761.

librement par les belligérants sur les marchés de leurs alliés aurait été insuffisante.

A la fin de la guerre, le total des avances non encore remboursées consenties par l'Etat Français à ses alliés s'élevait à environ 7.500 millions de francs (3.500 millions avaient été avancés en numéraire à la Belgique, à la Serbie, à la Grèce, à la Roumanie et au Monténégro — 3.500 millions en valeurs du Trésor, presque toutes à la Russie — 400 à 500 millions avaient été avancés à la Grèce et à la Serbie sous forme de crédits ouverts en écritures).

D'autre part, la France avait fait des emprunts considérables à l'Angleterre: à la fin de 1918, ils s'élevaient à 380 millions de livres environ. L'Angleterre ayant été l'alliée de la France dès le début de la guerre, la dette de l'Etat français envers la Trésorerie anglaise fut de beaucoup la plus grosse part de sa dette à l'Angleterre (6).

Le fait pour l'Angleterre d'être la plus grande puissance financière de la coalition la rendait la plus capable d'assister ses différents alliés dans leurs paiements à l'extérieur. Il y eut là pour elle un devoir particulier: alors que les crédits interalliés devaient généralement être employés dans le pays qui les consentait, l'Angleterre, outre des crédits de cette sorte, ouvrit à ses alliés des crédits destinés à leurs paiements dans les pays neutres. Ce fut un immense service rendu à la cause commune. Mais cette tâche était particulièrement lourde et l'Angleterre dut s'y faire aider indirectement par la France et la Russie. Ces pays collaborèrent à cette œuvre d'utilité commune en consentant à l'Angleterre des ventes et des prêts d'or indispensables au soutien de la livre que les énormes paiements faits pour la cause alliée tendaient à déprécier sans cesse (7).

(6) Le reste ne comprenait qu'une dizaine de millions de livres encore dûs sur les emprunts de 2 millions et de 10 millions de 1914 et de 1915, 65 millions prêtés par la Banque d'Angleterre à la Banque de France pour le compte du Trésor et 50 millions environ souscrits aux emprunts intérieurs français.

(7) L'accord réalisé le 30 Avril 1915 entre les Ministres des Finances anglais et français fut le premier d'une série d'accords analogues et posa au sujet de l'or une règle qui devait subsister ultérieurement: La Trésorerie

Aussitôt que l'Amérique fut entrée dans la lutte, l'Angleterre pensa qu'elle devait être déchargée de ce devoir spécial. Elle estimait que le concours financier qu'elle avait donné aux Alliés devait dorénavant l'être par les Etats-Unis. Elle déclara se trouver hors d'état de coopérer au soutien du change français et elle n'ouvrit plus à la France que des crédits qui seraient dépensés chez elle.

Le 2 Avril 1917, le Président WILSON proposait au Congrès de déclarer que les Etats-Unis acceptaient l'état de guerre qui leur était imposé... « Les conséquences de cette déclaration sont très claires. Ce sont dans l'avenir la coopération la plus étroite avec les Gouvernements en guerre contre l'Allemagne et par suite l'ouverture de crédits financiers les plus larges à ces gouvernements, de façon que nos ressources s'ajoutent aux leurs dans toute la mesure du possible » (8).

A la fin de la guerre, le Gouvernement américain avait ainsi avancé plus de 8 milliards 1/2 de dollars dont 2.096 millions à la France.

La collaboration financière entre Etats en guerre contre un ennemi commun va-t-elle cesser avec cette guerre? C'est une question d'appréciation de la part des Etats prêteurs : à eux de savoir si les circonstances justifient encore une aide directe entre Gouvernements.

Quand la Russie se retira de la coalition, elle cessa immédiatement sa participation aux avances aux petites nations qui combattaient avec l'Entente. (Ces avances étaient faites en exécution de la Conférence de Février 1915. La France et l'Angleterre durent se répartir par moitié les charges résultant de cette défection.)

A la fin de la guerre la France jugea « équitable et poli-

anglaise ne nous demandait pas d'or en contre-partie des avances à usage de paiement de marchandises anglaises, mais elle exigeait une vente à la Banque d'Angleterre d'une quantité d'or égale aux 2/5^e des crédits destinés à des paiements à l'étranger. Ainsi cet accord du 30 Avril 1915 mettait à notre disposition 62 millions de livres dont 12 pour paiements en Angleterre et 50 pour paiements en Amérique. Nous dûmes vendre pour 20 millions d'or et la Trésorerie nous ouvrit un crédit de 42 millions.

(8) Voir POINCARÉ, Chambre, séance du 11 Juillet 1929, J. O. 12 Juillet, *Débats*, p. 2466. — Le texte complet du message est dans PETIT, p. 780.

tique de ne pas laisser brusquement à leurs seules forces les pays auxquels elle avait donné son concours, particulièrement l'Italie, la Belgique et la Serbie... » (9).

L'Angleterre et l'Amérique pensèrent au contraire que la fin de la guerre devait amener la fin de la collaboration financière. L'Angleterre fut particulièrement intransigeante.

Dès le 28 novembre 1918, le Chancelier de l'Echiquier marqua au Ministre des Finances français « l'intention de ne plus nous aider à faire face aux charges (autres que les intérêts des emprunts existants) qui continueraient à nous incomber, et particulièrement de ne plus admettre désormais aucun transfert de livres à la Banque de France. C'était pratiquement la dénonciation des accords en vigueur ». « La Trésorerie britannique s'exagérant, ce semble, la rigueur des dispositions de la Trésorerie américaine, se montra déterminée à secouer le plus vite qu'il se pourrait le fardeau de la solidarité financière. Le 3 janvier 1919..., elle nous fit connaître qu'elle ne ferait plus désormais aucune avance à la France ». Le Gouvernement français protesta de telle sorte que le Chancelier de l'Echiquier rapporta sa décision et consentit des avances pour trois semaines, puis pour une semaine. Une conférence eut lieu à Paris le 19 février 1919. Au début de Mars une dernière convention fut signée par laquelle nous étaiant faites diverses facilités: renouvellement de bons du Trésor venant à échéance en 1919, paiement de cession de matériel. Il est à noter que la Trésorerie « s'engageait à ne pas s'opposer à l'ouverture de crédits commerciaux à Londres pour une somme raisonnable », permission que l'on peut interpréter comme un retour aux habitudes de crédits d'avant guerre. « Mais elle ajoutait expressément qu'il ne fallait pas compter qu'elle nous donnerait à l'avenir une nouvelle aide financière ».

Les choses se passèrent d'une manière analogue du côté

(9) Cette citation et les suivantes sont tirées de l'ouvrage de M. L. PETIT, pp. 323-328.

de l'Amérique (10). Aussitôt après l'armistice, le régime des avances, qui n'avait jamais été bien défini, devint très précaire. La Trésorerie américaine avait d'abord déclaré qu'elle continuerait à aider la France pourvu qu'elle continuât ses avances en francs à l'armée américaine. Puis elle témoigna bientôt vouloir restreindre et même faire cesser au plus tôt le régime des avances. Elle aurait voulu ne plus en faire que sous forme de versements effectués pas anticipation sur les remboursements auxquels donnaient droit à la France ses avances à l'armée américaine.

Les crédits qu'avait ouverts le Congrès ne s'appliquaient pas aux dépenses de reconstruction. Le secrétaire du Trésor, au début du mois de Décembre 1918, déposa un projet de loi pour se faire autoriser par le Congrès à consentir sur les crédits anciens (il en restait 1 milliard 1/2 de dollars) des prêts aux Gouvernements alliés pour le paiement des achats qu'ils feraient aux Etats-Unis pour des objets dérivant de la guerre. Ce projet fut ajourné. Une loi fut votée par le Congrès, à la fin de Février 1919, qui autorisait des avances destinées à la liquidation des anciens contrats et à l'achat de marchandises appartenant au Gouvernement fédéral. Mais aucune avance n'était prévue pour la reconstruction des régions dévastées françaises.

« Dans le second semestre de 1919, craignant de déprécier le dollar par rapport à la livre et espérant peut-être avec certains financiers américains que New-York supplanterait définitivement Londres comme marché international de l'argent, la Trésorerie fit ce qu'en Mars les Anglais avaient décidé de faire : elle cessa de nous ouvrir des crédits. De Novembre 1919 à Septembre 1920 où fut faite la dernière avance, elle ne nous versa plus que les sommes qu'elle nous devait encore sur le crédit spécial d'Août 1918.

(10) Alors même qu'il autorisait les premières avances aux pays alliés le Congrès prévoyait que ces avances devraient cesser à la fin de la guerre. « Etant entendu que les pouvoirs conférés par le présent paragraphe au Secrétaire du Trésor en ce qui concerne l'achat susvisé d'obligations de Gouvernements étrangers prendrait fin à la cessation de la guerre entre les Etats-Unis et le Gouvernement impérial allemand. » (Loi autorisant le premier emprunt de la liberté.)

Cette rivalité des Etats-Unis et de l'Angleterre fut, sans doute, à l'origine, la cause principale de la décision que prirent les deux Gouvernements de ne plus continuer, la guerre finie, l'aide qu'ils avaient donnée à la France » (11).

B). — LES CONDITIONS DE RÉALISATION DE CES PRÊTS

Les conditions de réalisation des avances faites entre Gouvernements belligérants furent très diverses. Elles varièrent avec les pays entre qui elles étaient consenties et avec l'époque à laquelle elles eurent lieu.

La France fit à ses alliés des avances en numéraire en valeurs du Trésor et sous forme de crédits ouverts en écritures. Ses principaux débiteurs furent la Russie et la Belgique.

Les avances à la Russie furent faites en exécution d'accords du 2 Février et du 14 Octobre 1915 entre les ministres des Finances français et russe. Le mécanisme de réalisation fut le suivant: le gouvernement français remettait au Gouvernement russe des bons du Trésor français à trois mois, sans intérêts, que la Banque de France s'était engagée à escompter au taux officiel du jour. Les premières opérations d'escompte eurent lieu au début de Mars 1915. (A la fin de 1918 la dette de la Russie était de 3.500 millions de francs environ, dont 1.580 furent utilisés au paiement des emprunts du Gouvernement russe et 1.640 à des dépenses de guerre: achat de matériel...; 20 furent versés en mensualités à l'Ambassade russe). La limite de ces avances, d'abord de 75 millions par mois, fut, en octobre 1915, portée à 115 millions. Les bons pouvaient être renouvelés, mais l'échéance finale ne devait pas dépasser six mois après la cessation des hostilités (12).

(11) L. PETIT, p. 535.

(12) Le Gouvernement bolchevick répudia la dette extérieure de l'Etat russe. Voir dans L. PETIT, p. 756, la note délibérée à Londres les 9 et 10 Février 1918 par le Comité interallié des Finances et publiée le 28 Mars. — Les « Bons russes » étaient avant la réforme monétaire française de 1928 inscrits au bilan de la Banque de France pour un montant de 5.930 millions

Les avances en espèces faites par la France à la Belgique, qui s'élevaient à la fin de 1918 à environ 2 milliards de francs, furent également faites sans intérêts. Après la guerre, la France et l'Angleterre renoncèrent à réclamer le remboursement de leurs prêts à la Belgique. (L'art. 232 du Traité de Versailles les mit à la charge de l'Allemagne).

Les avances du Gouvernement anglais à la France furent réalisées d'une manière bancaire (13). A mesure qu'il tirait sur les crédits que la Trésorerie anglaise lui avait ouverts, le Ministre des Finances français lui remettait des Bons du Trésor qui furent d'abord à très courte échéance, et, à partir de 1916, à un an. Ces bons étaient escomptés aux taux des bons d'une durée égale émis le même jour par la Trésorerie anglaise et renouvelables à des conditions d'escompte semblables. A chaque échéance, on renouvelait les bons avec capitalisation des intérêts et on les réescomptait. Le taux s'élevait de 3 1/4 à 6 %. A partir de 1916, le taux fut celui de l'escompte de la Banque d'Angleterre, qui varia de 5 à 6 %. Le paiement d'avance des intérêts augmentait notablement cette charge; à la fin de 1918, les intérêts dûs s'élevaient à environ 45 millions de livres (14).

Le taux de l'intérêt des avances anglaises était fort élevé, qu'on le compare au taux des emprunts à long terme de la Trésorerie (qui aux Etats-Unis servait de base à la fixation du taux d'intérêt des avances américaines), au taux des avances des Etats-Unis, ou à celui des autres dettes interalliées.

de francs. En 1928 ces bons furent pris en charge par la Caisse d'Amortissement avec mission de les amortir progressivement avec certaines ressources spéciales. La Banque de France a reçu en échange des « Bons négociables de la Caisse Autonome d'Amortissement ».

(13) Voir le tableau chronologique du montant de ces avances dans L. PETIT, p. 757; sur les différences de réalisation des avances anglaises et des avances américaines et leurs conséquences, voir le discours de M. Charles DUMONT, Rapporteur Général de la Commission des Finances du Sénat: Sénat, séance du 24 Juillet 1929, J. O. 25 Juillet, *Débats*, p. 915.

(14) Le jeu des intérêts composés ainsi déclanchés par la manière dont a été constituée la dette anglaise explique le montant formidable qu'il représente dans le total de cette dette lors des accords postérieurs. Au 1^{er} Juillet 1926, sur un montant de 653 millions, 275 représentaient les intérêts capitalisés, et 378 les versements en espèces ou marchandises. Voir Ch. DUMONT, J. O. cité note (13), p. 914.

Quant aux délais de remboursement, on rencontra dans la manière dont ils furent fixés l'intention de reporter aux années qui suivraient la conclusion de la paix la liquidation des engagements contractés. Les délais grandirent à mesure que s'accroissait le montant des crédits ouverts. Les bons furent stipulés renouvelables d'abord pendant un an, puis pendant deux ans, et, enfin pendant trois ans après la conclusion de la paix. Ils furent prorogés après cette date.

« La Trésorerie britannique avait reçu à la fin de 1918 pour ses avances en argent, ses cessions de matériel et les intérêts capitalisés des bons du Trésor d'une valeur de 418.005.000 livres... Elle nous avança encore 55.792.000 et 20.680.000 livres en 1919 et 1920 (15).

Aussitôt les Etats-Unis entrés dans la guerre, le Gouvernement américain lança dans le public des emprunts qui s'appelèrent d'abord emprunts de la Liberté, puis emprunts de la Victoire, et dont le total allait s'élever à la somme énorme de 24 milliards de dollars. Sur ces 24 milliards, 10 devaient aller en prêts aux Alliés, dont 3 à la France (16).

Les crédits furent ouverts au Gouvernement Français en vertu de quatre lois du 24 Avril et du 24 Septembre 1917 et d'Avril et Juillet 1918. Le taux de l'intérêt s'éleva de 3 à 5 % (de 3 à 3 1/4 avant la clôture de l'émission du premier emprunt de la Liberté — puis, la loi du 24 Avril 1917 autorisant cet emprunt prévoyant que les obligations des Alliés comporteraient les mêmes conditions que les titres de l'emprunt, le taux passa à 3 1/2 % — La loi du 24 Septembre 1917 autorisant le second emprunt laissa au Secrétaire du Trésor le soin de fixer le taux des avances : il subit alors plusieurs variations entre 4 1/4 et 5 %). Les intérêts payés jusqu'au 15 Mai 1919 s'élevèrent à 125 millions de dollars environ.

(15) L. PETIT, p. 154.

(16) Exactement 2.997.477.800. (Voir PETIT, p. 156 et le tableau chronologique des avances, p. 787 et suivantes. — Voir également Ch. DUMONT, *loc. cit.*).

Au fur et à mesure des retraits de fonds, la Trésorerie américaine recevait des obligations provisoires, signées par l'Ambassadeur de France, qui devaient être ultérieurement remplacées par des obligations définitives du Gouvernement français. Quelques obligations parmi les premières portèrent une date d'échéance à court terme en 1917. Celles qui les remplacèrent et toutes les suivantes furent à vue. Ces obligations furent d'abord libellées en dollars. Quand le cours du franc s'effondra, la Trésorerie se réserva la faculté de demander le remboursement en dollars à New-York ou en francs à Paris au cours du jour du remboursement.

*
* *

Il faut remarquer l'aspect « au jour le jour » que présentent toutes ces avances intergouvernementales. Le principe de la solidarité financière admis, sa mise en œuvre donna lieu à d'innombrables difficultés qui ne pouvaient être résolues que par des ententes fréquentes entre les ministres des finances intéressés, s'inspirant uniquement de considérations d'opportunité. Dans les rapports franco-anglais, entre la conférence du 5 avril 1915 (qui posa le principe de la solidarité financière) et le dernier accord de mars 1919, il y eut environ une douzaine d'accords entre les deux Gouvernements. Chaque fois, le montant des avances et leurs modalités (taux, délai, ventes et prêts d'or et cession de dollars à la Trésorerie anglaise) étaient discutés. Après l'entrée en guerre des Etats-Unis, la base des avances anglaises fut un accord du 29 mai 1917, qui, en vertu d'un accord du 7 août 1917, fut prorogé de mois en mois jusqu'à l'armistice.

Les Etats-Unis eurent une attitude analogue. La Trésorerie de Washington se refusa toujours à prendre des engagements fermes et se réserva le droit de discuter chaque mois le besoin des Alliés. Elle ne voulut jamais se reconnaître obligée de faire droit pour l'avenir aux prétentions des Alliés. Une négociation ne devait être considérée

comme close qu'après que l'opération concertée était réalisée (17).

Il est rare qu'un Etat qui emprunte s'oblige envers ses prêteurs à déterminer l'affectation des fonds. Lorsque les choses se passent ainsi, c'est que l'Etat qui subit cet engagement est dans une situation précaire et doit s'incliner devant la volonté d'autres Etats. (Remarquons, par exemple, que la Russie dépensa en Allemagne la plus grande partie des emprunts faits en France avant la guerre).

On peut poser la règle inverse pour les fonds prêtés entre Etats alliés. L'importance économique des prêts, le but bien spécial de collaboration dans une guerre pour lequel ils étaient consentis, conduisirent dans la plupart des cas les Gouvernements prêteurs à imposer aux emprunteurs des conditions d'affectation et à en contrôler l'exécution d'une manière de plus en plus rigoureuse.

Les accords entre les gouvernements français et russe, en vertu desquels ce dernier recevait des avances, portaient que ces avances seraient dépensées entièrement en France et devraient servir à payer l'intérêt et l'amortissement des emprunts émis ou garantis par le Gouvernement russe et ses commandes de matériel de guerre.

De même, l'Angleterre imposa aux Alliés à qui elle ouvrait des crédits, certaines conditions d'emploi dont elle surveillait l'exécution. Toutefois, elle fit longtemps exception pour la France. Le Gouvernement français put au début de la guerre employer à son gré les livres qu'elle avançait, pour les besoins de l'Etat, ou pour ceux des par-

(17) Au début de 1918 le Secrétaire du Trésor voulut même faire cesser le régime des crédits mensuels définitivement alloués qui étaient toujours entièrement absorbés. La Trésorerie américaine aurait payé les dépenses des Alliés — qui auraient été limitées par un programme établi pour plusieurs mois à l'avance par le Conseil interallié des achats de guerre et de finances — seulement dans la mesure où l'état de la caisse des Alliés aurait exigé son intervention. « Ses avances même n'eussent plus été faites sous forme de prestations matériel de fonds, mais sous forme de crédits dont les Alliés eussent disposé par chèques tirés sur le Trésor » (L. PETIT, p. 489). Mais si les lois américaines permettaient de payer en numéraires un créancier du Trésor, elles interdisaient d'ouvrir un compte à son nom et d'inscrire une somme à son crédit.

ticuliers, pour des paiements dans le Royaume-Uni ou dans le reste du monde. « M^r LLOYD GEORGE reconnut au Gouvernement français le droit d'user librement de ses crédits, non seulement pour payer ses propres dépenses, mais aussi pour fournir à la Banque de France du change destiné à payer des achats privés français, russes, italiens, dont la plupart concernaient des fournitures de guerre » (18). Ce libéralisme devait bientôt se tempérer. Dès la fin de 1915 (19), le Chancelier de l'Echiquier commença d'appliquer une politique qu'il devait étendre et à laquelle il devait s'attacher fermement plus tard : la limitation de l'emploi des crédits accordés à la France à ses paiements dans le Royaume-Uni.

Mais c'est surtout lorsque la Trésorerie américaine eut manifesté l'intention de surveiller de près l'emploi des crédits qu'elle ouvrirait aux Gouvernements Alliés et de le limiter aux dépenses qu'ils feraient aux Etats-Unis que la Trésorerie britannique entendit faire subir au Gouvernement français la règle commune et imposer à l'emploi de ses crédits les mêmes limites que pour ses autres Alliés. Elle finit par borner cet emploi aux achats par l'Etat de marchandises anglaises. Pour les achats de change, pour les besoins des particuliers, pour les dépenses hors du Royaume-Uni, la France devrait se procurer directement les ressources nécessaires. Cette doctrine nouvelle fut posée par l'accord du 29 Mai 1917 qui servit de base aux accords ultérieurs. Ce régime obligea la France à établir un contrôle sur ses paiements. La Trésorerie anglaise inaugurerait ainsi une véritable politique de direction financière et de coordination sur les opérations des divers départements britanniques. Elle chercha à transformer autant que possible les crédits français en deniers en crédits en nature spécialisés quant à leur emploi. Ce contrôle anglais demeura néanmoins très incomplet ; mais la Tré-

(18) L. PETIT, p. 198.

(19) Le Gouvernement français avait déjà dû s'engager à ne faire servir les fonds provenant de certains emprunts qu'au paiement de fournitures commandées dans le Royaume-Uni ; il en fut ainsi pour l'emprunt de 10 millions de livres en bons du Trésor réalisé le 15 Janvier 1915.

sorerie chercha à étendre de plus en plus ses investigations. La France s'opposa autant qu'elle le put à une extension exagérée des pouvoirs des bureaux anglais. « Nos crédits devaient garder le caractère de crédits politiques accordés à un Gouvernement allié et ne pouvaient être administrés dans le fait par des fonctionnaires britanniques » (20).

Dans les premiers pourparlers engagés entre les Gouvernements français et américain, l'emploi des crédits qui nous seraient ouverts n'avait pas été déterminé. Les crédits que le Gouvernement français avait obtenus avant la déclaration de guerre auprès d'établissements privés américains, de par leur nature, avaient eu leurs conditions d'emploi précisées. Lors de l'émission dans le public de l'emprunt anglo-français de 1915, le Gouvernement américain avait déjà posé la condition que le produit de l'emprunt fût entièrement employé à payer les dépenses des Alliés aux Etats-Unis. « Bientôt un mouvement d'opinion et des difficultés financières grandissantes amenèrent la Trésorerie à décider que les fonds qu'elle avancerait aux Alliés serviraient exclusivement à payer des dépenses aux Etats-Unis... Les prêts aux Alliés ne devaient pas appauvrir les Etats-Unis, ni être la cause d'aucune sortie d'or, mais devaient, au contraire, servir, dans leur entier, à développer l'activité industrielle nationale et le mouvement des affaires » (21).

Parmi les diverses avances qui furent consenties en raison de la guerre entre les Gouvernements alliés, on peut en relever plusieurs qui n'eurent pas pour cause l'achat de fournitures dans les pays prêteurs.

(20) L. PETIT, p. 296.

(21) L. PETIT, pp. 451 et 452. On sait que l'Amérique reprit sous forme d'impôt une part de plus en plus grande des gains de ses fournisseurs. L'Angleterre agit d'ailleurs de même. Les prêts faits à la France pour l'aider dans la lutte commune allaient ainsi enrichir les particuliers et augmenter les ressources des Trésoreries anglaise et américaine. La France supporta en fin de compte toute la charge. M. Lucien PETIT estime (p. 158, note 1) que tout ce que nous devons encore à la fin de la guerre à la Trésorerie britannique et que plus de la moitié de ce qui nous était réclamé par la Trésorerie américaine n'étaient que les « profits excessifs » des industriels anglais et américains dont chacune d'elles avait déjà repris pour elle une partie.

Ainsi l'accord du 25 Avril 1916 réalisa une entente entre l'Angleterre et la France en vue du soutien du change français. Il s'agissait d'une opération d'escompte par la Banque d'Angleterre de bons du Trésor pour le compte de la Banque de France jouant à l'égard du Trésor français, débiteur principal des bons escomptés, le rôle d'intermédiaire. (Le crédit s'élevait à 60 millions de livres; il fut porté à 72 millions le 19 Janvier 1917). En garantie, la Banque de France envoyait de l'or à la Banque d'Angleterre, or qui lui serait restitué dans la suite à mesure des remboursements (cette garantie, d'abord du montant de 20 millions de livres, fut portée à 24 millions).

Le Gouvernement américain consentit également à la France deux « crédits spéciaux ».

Le premier crédit spécial américain, de 200 millions de dollars, fut accordé en Août 1918. Dès le mois de Juin, la France avait demandé au Gouvernement américain de l'aider à renforcer l'encaisse-or de la Banque de France, gage de sa circulation fiduciaire. En effet, c'était en partie à cause de l'Amérique qu'il lui fallait émettre des billets (22). Et, de plus, la diminution de l'encaisse depuis le commencement de la guerre avait eu pour cause principale les envois d'or faits aux Etats-Unis par l'entremise de l'Angleterre, pendant le temps de leur neutralité. Après des hésitations de la Trésorerie et une intervention personnelle de M. CLEMENCEAU (qui demandait un milliard de francs en or), la Trésorerie américaine finit par mettre 200 millions de dollars à la disposition du Gouvernement français, pour servir à renforcer la couverture des billets en circulation. En conséquence, le Gouvernement français transféra le crédit à la Banque de France en atténuation de ses avances, et, sur sa demande, la Trésorerie ouvrit le compte au nom de la Banque.

Un second crédit spécial destiné au remboursement de certaines dettes du Gouvernement français envers des Banquiers américains lui fut ouvert en décembre 1918 et janvier 1919 (23).

(22) Voir *infra*: Les avances en numéraires à l'armée américaine.

(23) Voir *infra*, Deuxième Partie, Section I, § 1.

§ 2. — Les prêts réalisés entre États en temps de paix

Le fait pour plusieurs États d'être en guerre contre un ennemi commun, nécessite pour chacun des Alliés ou associés une collaboration financière qui se traduit par l'octroi d'avances aux plus pauvres par les plus riches. Ceux-ci se feront le banquier des autres belligérants et les aideront ainsi à se fournir en matériel, à soutenir leur charge, etc... La gravité des intérêts en jeu, les troubles apportés par la guerre sur tous les marchés financiers, justifient que chaque Etat mette ses ressources à la disposition de ses Alliés. Les exigences de la lutte en commun font que les besoins de ceux-ci peuvent être considérés comme des besoins propres de l'Etat, et légitiment la levée d'impôts ou le recours à l'emprunt, autant qu'en temps de paix, le fonctionnement de ses propres services publics.

Le cas de guerre mis à part, peut-on relever d'autres exemples de prêts interétatiques? Il est certain qu'ils sont très rares. Les raisons tirées du rôle de l'Etat, le fait que l'Etat peut la plupart du temps aider ses amis sans avoir à intervenir personnellement, la difficulté qu'ont les Etats modernes à équilibrer leur budget, expliquent amplement cette rareté. Le grand mouvement de solidarité financière internationale d'après guerre a été réalisé au moyen d'emprunts souscrits par le public. Il est même très curieux de constater une tentative en vue du financement éventuel par de tels emprunts de l'aide internationale dans le cas même de guerre (24).

Malgré tout cela, l'usage de prêts faits directement par un Etat à un autre n'a pas complètement disparu après 1918. L'expérience de tels prêts pendant la guerre les a, en quelque sorte, fait entrer dans la pratique et a attiré l'attention sur ce moyen d'entr'aide auquel on n'avait guère recours auparavant. La France a consenti, à plusieurs reprises, une aide financière directe à des Gouvernements étrangers, par le moyen d'avances sur les ressources de sa Trésorerie.

(24) Voir *infra*, Troisième Partie, Chapitre I, § 2, A.

Les deux premiers de ces prêts sont des avances en compte courant autorisées par deux lois du 8 Janvier 1924. Par l'article premier de l'une de ces lois « le Ministre des Finances est autorisé à consentir au Gouvernement yougoslave, sur les ressources de la Trésorerie et jusqu'à concurrence de 300 millions de francs, des avances remboursables préalablement garanties et portant intérêt au taux de 5 % ». La seconde loi accorde une autorisation analogue de prêt au Gouvernement polonais jusqu'à concurrence de 400 millions de francs (25).

Au 31 Octobre 1931, le montant de ces avances était, déduction faite de remboursements effectués, de 216,3 millions de francs pour la Pologne, et de 263,3 millions pour la Yougoslavie (26).

L'avance polonaise est stipulée remboursable en 15 ans à dater de la réalisation des avances, et garantie par l'annuité d'amortissement des mines fiscales de Haute Silésie et le revenu de forêts domaniales.

L'avance yougoslave est remboursable en cinq annuités égales, la première payable le 31 Décembre de la cinquième année suivant celle où l'avance aura été réalisée. Elle est garantie sur les recettes des monopoles (après prélèvement des sommes nécessaires au service des emprunts précédemment gagés sur ces recettes).

Pendant le mois d'août 1931, le Gouvernement français consentit à participer jusqu'à concurrence de 354 millions de francs à une émission de 600 millions de bons du Trésor du Gouvernement Hongrois. Ces bons à un an, renouvelables pour 6 mois, sont garantis par certaines recettes de douane, impôt sur le sucre, produits des monopoles des tabacs et du sel. Ils portent intérêt au taux de 5 3/4 %.

Le Gouvernement yougoslave bénéficia encore en Octobre 1931 d'une avance de 250 millions de francs, au taux

(25) Voir J. O., *Lois et Décrets*, 13 Janvier 1924, p. 386.

(26) Voir la lettre adressée par le Ministre des Finances au Président de la Commission des Finances de la Chambre des Députés le 19 Novembre 1931, J. O., 28 Novembre 1931, *Débats*, Chambre p. 4127.

de 3 % remboursable par semestrialité en deux ans et demi (avec des possibilités de remboursement par anticipation). Cette avance est, comme celle de 1924, garantie sur les recettes des monopoles.

Ces deux dernières avances furent consenties par le Gouvernement français de sa propre autorité, sans autorisation législative, malgré l'article 131 de la loi du 30 Avril 1930 qui dispose que : « le Ministre des Finances ne peut consentir d'avances imputables sur les ressources de la Trésorerie que s'il y est autorisé par la loi... ». Le Ministre des Finances dans les explications données à la Chambre des Députés, insista longuement sur le caractère de ces avances et les circonstances de fait de leur réalisation. Il indiqua principalement que pour des raisons politiques il n'avait pas cru devoir s'y dérober (27).

Le prêt à la Hongrie a été accordé sur l'avis du Ministre des Affaires étrangères français qui, à plusieurs reprises, avait attiré l'attention du Ministre des Finances sur « les difficultés financières et monétaires que traverse actuellement la Hongrie et sur l'intérêt politique et économique qui s'attacherait à ce que nous mettions le Gouvernement de Budapest en mesure de les surmonter » (28). Les circonstances critiques traversées par l'Autriche et l'Allemagne menaçaient de gagner la Hongrie. Le 20 Juillet 1931, le moratoire était déclaré en Allemagne. Les retraits de crédits à court terme se faisaient massifs dans toute l'Europe centrale. Pour le Ministre, la proclamation du moratoire hongrois serait intervenue fatalement sans le concours français.

Quant à l'opération yougoslave (29), elle est incontestablement une conséquence du moratoire Hoover. Ce moratoire supprimait à la Yougoslavie le solde net d'environ 480 millions de francs (79 millions de marks or) qu'elle retirait du plan Young. La Yougoslavie n'a jamais

(27) Chambre, séance du 27 Novembre 1931, J. O., 28 Novembre, *Débats*, pp. 4133 et suivantes.

(28) *eodem*.

(29) *Ibid.*, p. 4134.

accepté le moratoire Hoover. Lorsque l'accord de toutes les puissances fut réalisé, elle demanda au Gouvernement américain de lui accorder une compensation au moins par l'ouverture de crédits. Mais la situation financière mondiale était grave. L'impossibilité était certaine pour le marché de New-York, déjà très gêné par le moratoire allemand, de consentir une avance quelconque à la Yougoslavie. Le marché de Paris ne pouvait pas non plus agir : tous les Etablissements de crédit ne pensaient qu'à augmenter leurs liquidités pour faire face aux nécessités du marché local et se trouvaient par conséquent hors d'état de participer à une opération extérieure. « Voilà les conditions dans lesquelles la Yougoslavie s'est adressée directement au Gouvernement français et voilà les raisons pour lesquelles celui-ci a cru devoir lui accorder une avance de 250 millions, sachant fort bien, que, s'il ne l'avait pas fait, la conséquence eût été, pour la Yougoslavie, ou la déclaration de moratoire, ou, ce qui eût été beaucoup plus grave, venant quelques jours après la suspension de la convertibilité en or de la livre sterling, la suspension de la convertibilité en or du dinar ».

Enfin, le Ministre insiste sur le fait que ces opérations réalisent toutes des prêts accompagnés de garanties et non des avances pures et simples et qu'elles comportent des conditions économiques et commerciales : « Chaque fois... de solides garanties ont été prises pour le développement de nos échanges et pour l'exécution de travaux en Europe Centrale par les industries françaises ». « Non seulement nous avons mis des conditions techniques... mais encore des conditions financières : règlement des litiges qui existaient entre certains de nos nationaux ou certains porteurs français et les Etats auxquels nous ouvrons des crédits. J'ajoute que nous y avons mis des conditions économiques, sous la forme notamment de priorité pour l'exécution de travaux publics à faire dans ces différents Etats ».

Un nouvel exemple de prêt direct d'Etat à Etat aurait pu sortir d'un accord intervenu à Paris, le 20 Février 1932, entre les Gouvernements français et tchécoslovaque. Cet

accord préparait les bases d'un emprunt de 600 millions de francs au bénéfice de la Tchécoslovaquie. Il comportait une clause permettant une souscription directe des titres par le Trésor français. Mais à la suite d'une vive opposition rencontrée à la Commission des Finances de la Chambre, le Gouvernement français dut modifier cet accord par une convention du 3 Mars 1932. Les possibilités de souscription par le Trésor furent écartées, et il fut décidé que l'emprunt serait souscrit par le public. Le Gouvernement français accordait néanmoins sa garantie pour le service de l'emprunt en capital et en intérêts. Le « Projet de loi portant approbation de l'accord financier intervenu à Paris le 3 Mars 1932 entre les Gouvernements tchécoslovaque et français » fut adopté par la Chambre le 5 Mars 1932 et par le Sénat le 31 du même mois (30).



Les dettes réalisées entre Etats, personnes du droit des gens, à l'occasion de la guerre, ont été unanimement dénommées « politiques ». Que penser de ce terme?

La nature complexe (cause économique, moyen juridique, but politique) des dettes d'Etat à particuliers et les nuances dont elles sont susceptibles rendent peu adéquate la qualification de ces dettes par le mot « commercial ».

(30) Voir Chambre des Députés, séance du 5 Mars 1932, J. O. 6 Mars, *Débats*, pp. 1132 et suivantes, et Sénat, séance du 31 Mars 1932, J. O. 1^{er} Avril, pp. 766 et suivantes.

Cet emprunt constitue le premier exemple de garantie octroyée par le Gouvernement français à un Gouvernement étranger. Auparavant, seuls avaient été consentis des emprunts de colonies et de pays de protectorat.

Les pourparlers qui aboutirent à l'emprunt tchèque de Mars 1932 remontaient à un an: en Février 1931 la Tchéco-Slovaquie avait demandé à la France de lui consentir un prêt destiné au remboursement de l'emprunt en livres sterling réalisé en Angleterre et en Amérique en 1922 et 1924 pour assurer la stabilisation de la couronne, dont le taux était de 8 %. L'emprunt actuel est destiné à donner à la Tchéco-Slovaquie des facilités de trésorerie.

L'emprunt tchèque de Mars 1932 fut pris ferme par un consortium de grandes banques françaises. Il est souscrit pour 5 ans avec possibilité de remboursement par anticipation. Il est gagé par le privilège sur le monopole des tabacs. (Ce privilège qui rapporte 880 millions de couronnes n'est engagé que pour 125 millions pour des emprunts antérieurs).

Au contraire, les dettes d'Etat à Etat se présentent comme le résultat d'opérations beaucoup plus claires, beaucoup plus nettes. Le mot « politique » leur convient parfaitement.

La cause de ces dettes se confond avec leur but et tous deux sont politiques : il s'agit pour un Etat, d'en aider un autre qui ne peut se tirer d'affaire sur le marché privé. L'Etat qui apporte cette aide n'est pas comme le particulier prêteur poussé par des considérations économiques. La pensée de bénéfices lui est étrangère. Il ne sera pas déterminé par un écart de quelques points sur un taux d'intérêt, mais par les nécessités les plus élevées de sa politique générale. Il a fallu son entrée en guerre pour que l'Amérique, qui s'y était toujours refusée, consentît à faire aux Alliés des prêts directs. L'Etat prêteur, en agissant personnellement, officiellement, montre bien que le caractère prédominant de son intervention est politique. Il n'y a plus là une action hypocrite, dissimulée, comme peut être celle de l'Etat qui veut profiter des prêts que ses nationaux ont consentis à un autre Etat.

Au point de vue financier, les conditions de réalisation de ces prêts, conséquences immédiates des circonstances qui ont amené leur conclusion, accusent l'influence essentielle des considérations d'opportunité, de politique. Les accords en vertu desquels se sont faits les prêts de guerre, par leur fréquence même, montrent que le premier souci des gouvernements était de s'adapter aux nécessités du moment. Le montant des prêts, les taux d'intérêt, les conditions d'envoi d'or, les exigences quant à l'affectation des fonds prêtés, etc., en sont autant de manifestations.

Les prêts consentis entre Etats en temps de paix sont très voisins des précédents. Il s'agit toujours d'une aide amicale directe nécessitée par l'état du marché privé. Mais il faut remarquer que les circonstances, évidemment moins graves qu'en temps de guerre, amèneront des nuances importantes dans les conditions de réalisation, en particulier pour les délais de remboursement et surtout pour les garanties demandées : tandis que les prêts interalliés

pendant la guerre ont tous été faits sur simple signature, les prêts consentis par la France à la Pologne, à la Yougoslavie et à la Hongrie sont accompagnés de garanties consistant en affectation de la part des emprunteurs de certaines de leurs recettes, monopoles etc..., au service du prêt, garanties analogues à celles que l'on rencontre dans les dettes « commerciales » d'Etat à particulier.

Enfin, il faut noter que la nature juridique de la dette d'Etat à Etat est également beaucoup plus simple que celle d'Etat à particulier, à cause de l'identité de nature des parties en présence. Il n'y a plus à réaliser un difficile équilibre entre des Etats et des particuliers, des géants et des nains. Car il n'y a plus que des géants. Le lien entre les Etats est de nature purement contractuel (M. WATRIN, pour qui la dette d'Etat à personnes privées est d'une nature en partie institutionnelle, montre très bien l'opposition à ce point de vue entre les dettes d'Etat à Etat et les dettes d'Etat à personnes privées) (31).

Le prêt sera conclu après une discussion entre les Gouvernements, d'où se dégagera une commune intention des parties. Si l'Etat emprunteur est encore guidé par des considérations d'utilité publique, « cette utilité publique ne s'oppose pas à un intérêt privé. Il y a face à face deux intérêts publics qui se concilieront plutôt par des transactions diplomatiques... » (32). Dans la forme les prêts d'Etat à Etat se réalisent par un procédé différent des prêts de particuliers à Etat : par traité-contrat.

(31) Voir WATRIN, *op. cit.* n° 27, p. 37.

(32) WATRIN, *loc. cit.*

CHAPITRE III

LES CARACTÈRES POLITIQUES ET COMMERCIAUX DES DETTES ENTRE ÉTATS CAUSÉES PAR D'AUTRES CONTRE-PRESTATIONS QU'UN PRÊT D'ARGENT

On peut concevoir qu'un Etat réalise avec un autre Etat d'autres opérations financières que des emprunts: par exemple, qu'il lui achète quelque chose ou qu'il en obtienne un service quelconque, l'affaire se traduisant finalement par une dette à sa charge.

De telles dettes sont rares. Si on examine la dette extérieure de la France, l'on voit que cette dette se rapporte presque exclusivement à des emprunts à l'étranger (1). Une seule exception, qui fait figure de curiosité, consiste en une « Redevance annuelle envers l'Espagne pour droit de dépaissance sur les deux versants de la frontière des Pyrénées » (2).

Cette rareté n'a rien pour surprendre. On peut transposer, en les rendant même encore plus rigoureuses, les remarques sur le rôle de l'Etat prêteur faites plus haut. Un Etat peut être acheteur ou emprunteur dans les limites assignées par ses services publics: Il n'a pas à être vendeur. La recherche de bénéfices n'est pas au nombre de ses acti-

(1) Voir le Rapport au nom de la Commission des Finances sur le budget général de l'exercice 1932, (Finances), par M. L. BARÉTY, *Chambre*, n° 5822, Chap. 34 à 36, pp. 104 et suivantes.

(2) Chapitre 32 du budget de 1932. Voir le Rapport BARÉTY précité, p. 103.

Pour cette redevance est prévu un crédit de 16.500 francs. Le Rapport précise: « Cette redevance versée à l'Espagne annuellement en vertu d'un traité du 15 Avril 1859 se compose d'une partie fixe et d'une partie mobile proportionnelle au nombre d'animaux admis en compascuité avec les troupeaux espagnols. »

vités. Quel intérêt une telle opération pourrait-elle présenter pour lui ?

Il suffit pourtant de remonter de deux ans en arrière dans l'examen de la dette extérieure française pour trouver, à côté de la dette envers l'Espagne dont nous venons de parler, une dette constituée par les « intérêts des obligations remises au Gouvernement américain en paiement des stocks de guerre (3), qui nous met sur la piste d'une importante série d'exceptions à la règle que nous venons de poser, — série qui est d'ailleurs parallèle à celle constituée par les prêts de guerre entre Gouvernements alliés. De même qu'elle oblige certains des Gouvernements belligérants à consentir des prêts à d'autres moins fortunés, la guerre fut cause de cessions de matériel d'Etat à Etat, dont certaines eurent lieu même après la paix. En outre, entre les prêts en argent et les ventes de marchandises, se placent des opérations à caractère en quelque sorte mixte, qui sont constituées par les avances faites par certains Gouvernements à des troupes alliées combattant sur leurs territoires, en particulier les avances faites par le Gouvernement français aux armées anglaise et américaine combattant en France (4).

(3) Voir le Rapport présenté au nom de la Commission des Finances de la Chambre sur le Budget général de l'exercice 1930, (Finances), par M. PALMADE, Député, *Chambre*, n° 2247, p. 146.

(4) L'objet d'une cession entre Etats peut être un territoire déterminé; cette cession peut être faite contre un prix. Il y a dans la dette qui naît ainsi à la charge de l'Etat cessionnaire un nouvel exemple de dette directe d'Etat à Etat. De quelle nature est cette dette? Est-elle politique, est-elle commerciale? Nous ne pensons pas que l'on puisse se poser cette question avec profit. Il n'est pas certain que la distinction « Dette politique-Dette commerciale » puisse être utilement étendue à tous les cas de dettes internationales. Le but qu'on se propose ici est d'étudier d'abord cette distinction sur les dettes qu'il est dans l'usage courant de qualifier « politique » ou « commerciale ». Or, jamais l'une de ces épithètes n'a été attribuée à la dette résultant d'une cession territoriale moyennant un prix.

On peut cependant remarquer que de telles cessions — qui, en fait, furent surtout pratiquées par les Etats d'Amérique — réalisent des opérations politiques. Il s'agit pour un Etat de modifier ses bases géographiques. Il n'y a là qu'un cas particulier d'acquisition contractuelle de la puissance publique. Un territoire ne peut pas être considéré comme une marchandise. Entre une telle cession et une opération commerciale il y a une différence qu'on peut comparer à celle qui existe entre la souveraineté et la propriété privée.

§ 1. — Exemples de dettes entre États causées par d'autres contre-prestations qu'un prêt d'argent

A). — LES AVANCES EN NATURE ET CESSIONS ENTRE GOUVERNEMENTS BELLIGÉRANTS. — LES AVANCES EN NUMÉRAIRES A ARMÉES ALLIÉES

Ces avances et ces cessions sont une des faces de la collaboration entre belligérants. « Dès le commencement des hostilités, les Gouvernements alliés avaient été amenés à se faire mutuellement beaucoup de cessions. La France livrait des matières premières, du matériel, des approvisionnements de toutes sortes à l'armée britannique, à l'armée belge, aux Gouvernements russe, roumain, serbe, monténégrin, italien. Toutes ces cessions étaient faites à titre onéreux et devaient donner lieu à des versements au Trésor par les armées ou les Gouvernements bénéficiaires... Ces échanges avaient toujours été particulièrement larges avec l'Angleterre » (5). Avant septembre 1917, époque où une autorisation législative spéciale devint nécessaire, les ministères de la Guerre et de l'Armement français avaient cédé sur leurs crédits, en nombre rond, pour 2.950 millions de matériel, sur quoi 1.050 millions avaient été remboursés. Plus tard, le maximum de cession fut fixé à 400 millions pour le quatrième trimestre de 1917 (6), et porté dans la suite à 1.000 millions (7), à 1.200 millions pour le premier trimestre 1918 (8), et à la même somme pour le trimestre suivant (9). En outre, un très grand nombre de cessions avaient été faites d'armée à armée, de corps à corps, d'unité à unité au cours des opérations où les troupes alliées combattaient côte à côte. Toutes ces cessions devaient donner lieu à de très grosses difficultés de liquidation.

(5) L. PETIT, p. 272.

(6) Loi du 29 Septembre 1917.

(7) Loi du 31 Décembre 1917.

(8) Loi du 30 Décembre 1917.

(9) Lois ouvrant des crédits provisoires au titre des dépenses militaires.

Dès les premiers mois de la guerre, une entente avait été conclue entre les Gouvernements français et britannique, au sujet des dépenses de l'armée anglaise. Le Trésor français faisait au Gouvernement anglais des avances en francs, qui lui étaient remboursées en livres par des versements à son compte à la Banque d'Angleterre. Les cessions de matériel ou de denrées étaient remboursées de même. Un nouveau système pour le règlement des opérations avec l'Angleterre fut employé concurremment avec le précédent à partir d'avril 1915. Il aboutissait à payer les cessions en francs à Paris. Les deux procédés étaient au fond équivalents : dans l'un et l'autre cas, l'opération devait être comprise, aux mêmes conditions de change, dans l'ensemble des règlements qui se feraient entre les deux Gouvernements. Le montant des livres dont la Trésorerie nous créditait en remboursement de ces francs était déduit de celui de ses avances.

Les avances et les cessions faites par le Gouvernement sur l'ordre du représentant à Paris de la nation intéressée.

Quant aux autres alliés, le remboursement se faisait : pour la Belgique par imputation sur les avances de la France au Gouvernement belge ; pour les autres pays, au moyen d'un versement par une Banque au Trésor français, sur l'ordre du représentant à Paris de la nation intéressée.

Les avances et les cessions faites par le Gouvernement français à l'armée américaine sont particulièrement intéressantes en ce que les difficultés auxquelles elles donnèrent lieu mettent bien en lumière les caractères particuliers à de telles opérations, intermédiaire entre l'avance de guerre et la transaction d'une chose contre un prix.

Selon une procédure mise sur pied à la fin de 1917, la Trésorerie de Washington, sur réquisition des payeurs américains, chargeait le haut commissaire de demander au Ministre des Finances français de mettre à telle banque désignée à la disposition de tel payeur les sommes en francs nécessaires. En contre partie, elle versait au crédit de l'agence financière française à New-York, la somme en dollars correspondante. Le Ministre des Finances accepta

cette procédure, à condition que les sommes ainsi versées au compte français ne se compenseraient pas avec les crédits et échapperaient aux restrictions mises par la Trésorerie à l'emploi de ses avances, lesquelles ne devaient servir qu'à payer les dépenses de guerre. Mais bientôt la Trésorerie américaine voulut faire entrer en ligne de compte, en déduction des avances qu'elle nous faisait, les sommes dépensées par le corps expéditionnaire sur notre territoire. Elle estimait que ces avances étaient faites, non pas pour équilibrer le budget de la France, mais seulement pour payer nos commandes aux Etats-Unis. Elle pensait qu'une compensation devait s'établir entre nos crédits et les remboursements de nos cessions. Le différend demeura en suspens jusqu'à l'armistice et devait faire l'objet de laborieuses négociations. Finalement, par un accord du 12 mars 1919, « M. Mac ADOO se rendit aux arguments de M. TARDIEU, et renonça à l'attitude qu'il avait gardée jusqu'alors. Il accepta de distinguer entre les fonds des avances et les fonds d'une autre origine; il nous reconnut le droit de disposer de ceux-ci, particulièrement pour le remboursement de nos crédits de banque... Pour la première fois, la Trésorerie reconnaissait le caractère spécial des fonds ayant une origine autre que les avances et provenant particulièrement de cessions de francs, de matériel ou de munitions; pour la première fois, elle acceptait la doctrine capitale de la liberté d'emploi de ces fonds propres; elle nous reconnaissait la faculté de les appliquer à des dépenses non imputables sur les fonds d'avances, spécialement à des remboursements de crédits de banque... » (10).

B. LA DETTE DES STOCKS AMÉRICAINS

L'exemple le plus connu des cessions entre Gouvernements est celui réalisé par la vente par le Gouvernement américain au Gouvernement français de « stocks », de produits, denrées, matériel de toutes sortes et de machines-

(10) L. PETIT, pp. 492-493.

outils en 1919 et 1920, opération qui pesa fortement sur la ratification des accords de Washington, et donna lieu alors à des discussions passionnées.

On se rappelle les faits. Les Etats-Unis qui ne croyaient pas à la victoire dès 1918, avaient accumulé sur le territoire français un matériel important en prévision d'une campagne 1919. La victoire obtenue, le Gouvernement américain eut à prévoir les conséquences que ne manquerait pas d'avoir sur l'essor économique de l'Amérique le rapatriement de ce matériel, rapatriement qui, d'ailleurs, se présentait comme fort onéreux et n'allant pas sans de sérieuses difficultés techniques. Pour régler cette épineuse question, le Gouvernement français acquit tout ce matériel. Il se rendait aux sollicitations et aux pressions du Gouvernement américain (qui menaçait de couper tout crédit si l'on n'achetait pas les stocks) et était en outre poussé par l'opinion publique française qui ne voulait pas que l'on manquât cette occasion de ravitaillement. Il y eut un âpre marchandage entre les Gouvernements français et américains. L'Amérique demandait 800 millions de dollars; la France en offrait 350; on se mit d'accord sur 400 millions. (Le cours du dollar était alors de 7 francs). Le 1^{er} août 1919, le contrat était signé entre la United States Liquidation Commission, représentant le War Department des Etats-Unis, d'une part, et le sous-secrétaire d'Etat français des Finances, M. Paul MOREL, d'autre part. Le prix de la cession était représenté par des obligations rapportant 5 % d'intérêt, datées du 1^{er} Août 1919, libellées en dollars (400 obligations de 1 million de dollars chacune) et remboursables au bout de 10 ans, à l'option du créancier, soit en dollars à New-York, soit en francs à Paris, sur la base du cours du jour du paiement. En outre, il y eut le 5 Janvier et le 9 Mars 1920 une cession de machines-outils et une cession de matériel de chemin de fer qui portèrent le total de cette dette à 407.341.145 dollars (1)).

On sait que la liquidation des stocks fut très décevante.

(11) Voir POINCARÉ, Chambre, séance du 11 Juillet 1929, J. O. 12 Juillet, *Débats*, pp. 2472 et 2473.

Leur vente produisit un peu plus de 3.200 millions de francs, représentant au cours moyen de change aux différentes époques des recettes environ 270 millions de dollars (dont il faut déduire 158 millions de francs de frais de gestion, soit plus de 12 millions de dollars); compte tenu des intérêts de l'actif et du passif (le Gouvernement français dut payer chaque année 20 millions de dollars d'intérêts et ne put mettre en regard à l'actif du compte que les intérêts de 3 milliards de francs pendant moins de 10 ans) l'opération était déficitaire à l'échéance du 10 Août 1929 de 175 à 200 millions de dollars, soit de 4 milliards et demi à 5 milliards de francs.

Selon une clause de l'accord conclu entre la France et l'Amérique en 1925 à Washington (accord dit MELLON-BÉRENGER) et dont le but principal était de déterminer les modalités de règlement de la dette de la France à l'Amérique résultant des prêts de guerre, l'Amérique accepta de confondre le règlement de la dette des stocks avec celui des dettes de guerre, le paiement de toute cette dette devant se faire en 62 annuités. On épargnait ainsi à la France les échéances massives prévues aux conventions de 1919 et de 1920 (12).

**§ 2. — Le « Politique » et le « Commercial » dans la dette
entre États résultant
d'autres contre-prestations qu'un prêt d'argent**

Il est certain que les exemples que l'on peut relever de dettes résultant de cessions d'Etat à Etat se présentent comme très voisines des dettes « de Guerre ». Les avances et cessions faites pendant la guerre sont un aspect de la collaboration financière interalliée. L'achat des stocks américains par le Gouvernement français n'est pas autre chose que la liquidation d'une situation amenée par la guerre, à savoir l'accumulation par un Etat sur le territoire d'un autre de grandes quantités de matériel lui

(12) En outre, le taux de l'intérêt était réduit à 4 1/4 et 3 %. (Voir POINCARÉ, J. O. cité note II, p. 2477).

appartenant. C'est d'ailleurs le fait d'avoir eu leur cause première dans la guerre qui seul explique la conclusion de telles opérations. Mais il ne semble pas cependant que l'on puisse confondre ces dettes avec celles résultant des avances ordinaires entre Gouvernement belligérants (13).

La dette de l'Amérique à la France causée par les avances du Gouvernement français à l'Armée américaine est différente de la dette née de l'ouverture de crédits pour besoins de guerre par le Gouvernement américain au Gouvernement français. Cette différence se remarque principalement par la liberté qui fut finalement laissée au Gouvernement français de l'emploi des fonds de cette provenance. Elle peut s'expliquer par la contre-prestation reçue par l'Amérique, qui l'obligea à abandonner ses prétentions sur l'emploi de ces fonds. Tandis que l'avance de guerre avait son unique cause dans la bonne volonté du débiteur américain apportant une aide à la cause commune la dette du chef des avances françaises à son armée était causée par le fait même de ces avances. Le Gouvernement américain, aidant le Gouvernement français au moyen d'avances, pouvait délimiter à sa volonté l'emploi de ces fonds comme il en déterminait souverainement le montant. Dans une dette à raison de cessions ou d'avances, la situation est différente. De même que le montant de la somme due au remboursement ne pouvait plus être fixé par l'Amérique et était déterminé par l'importance même de ces cessions et avances, de même il ne lui appartenait plus de fixer des limites à l'emploi de ces fonds.

La dette des stocks, où la raison de guerre est moins directe que dans le cas précédent, a toujours été considérée comme d'une nature opposée à celle des dettes de guerre, des dettes politiques. On l'a, dans le but de tra-

(13) Le Président de la Commission de Liquidation américaine, M. PARKER, écrivait le 7 Juillet 1919: « Les Etats-Unis ont en France d'énormes quantités de matériel, d'aménagements et de fournitures importés uniquement dans des buts de guerre, dans l'intérêt commun de la France et de ses alliés et associés. A la cessation des hostilités et au retrait des forces expéditionnaires de France, ces fournitures de guerre en surplus doivent être cédées par les Etats-Unis nullement dans un but d'entreprise commerciale, mais comme un incident de guerre. »

duire cette différence, qualifiée de « commerciale ». Cette épithète a été répétée à satiété dans les débats à la Chambre et au Sénat lors de la ratification des accords de Washington. La doctrine est également de cet avis. M. JÈZE dit, par exemple, « la créance américaine (à raison des stocks) n'est pas une dette de guerre, c'est le prix d'une vente.... Elle a un caractère commercial » (14). Dans ce chœur unanime, une seule voix dissonnante, celle de M. PALMADE, Rapporteur de la Commission des Finances de la Chambre des Députés (15).

Ayant à exposer les différents éléments de la dette extérieure de la France, M. PALMADE les répartit en deux grandes catégories : dettes politiques (dettes envers les Gouvernements anglais et américain) et dettes commerciales. Il se refuse à faire entrer dans cette catégorie la dette des stocks, malgré la dénomination de commerciale qui lui est pourtant toujours accordée. Il s'est, dit-il, pour sa part « toujours refusé à accepter cette terminologie » et préfère, « à raison de sa nature particulière », rattacher la dette des stocks à la dette politique (16).

C'est que le problème se posait pour le Rapporteur de la Commission des Finances d'une façon plus complète que l'on ne se le pose la plupart du temps. On se contente généralement d'opposer la dette des stocks, « commerciale », à la dette des avances de guerre, « politique ». Mais le terme de commercial est employé également pour désigner les dettes d'Etat à particuliers étrangers. Les nécessités de la clarté de son rapport ont mis M. PALMADE en face d'une difficulté que l'on n'avait pas aperçue avant lui : c'est que, appeler commerciale la dette des stocks, c'est l'identifier ou au moins la rapprocher fortement de la dette d'Etat à personnes privées. M. PALMADE se refuse à cette assimilation. Il faut rechercher en quoi consiste la « nature particulière » de la dette des stocks. Si l'on

(14) *Journal des Finances*, 8 Février 1929.

(15) Voir en particulier le Rapport sur le Budget général de 1930, (Finances), *Chambre*, N° 2247, pp. 58 et 59.

(16) *Loc. cit.*

rapproche cette dette des autres dettes généralement appelées commerciales (17), une opposition irréductible apparaît de suite: la dette des stocks est une dette d'Etat à Etat, les autres sont des dettes d'Etat à particuliers. La dette des stocks ne met en jeu aucun intérêt privé.

Si l'on rapproche la dette des stocks des dettes « politiques », des dettes d'avances de guerre, on peut noter des ressemblances importantes. Ces deux sortes de dettes sont des dettes d'Etat à Etat. Les opérations dont elles résultent, prêt et vente, sont de nature voisine. Juridiquement, elles sont réalisées — comme toutes les dettes entre Etats — par traités-contrats.

Pourtant, on ne peut pas identifier la dette des stocks avec une dette politique. Elle n'a pas à son origine des intérêts primordiaux d'Etat comme les dettes d'avances interalliées. On peut très bien imaginer les Américains faisant repasser après l'armistice l'Atlantique à leurs stocks. On n'imagine pas un Etat allié à un autre ne lui apportant pas au maximum son aide financière.

La cession des stocks s'est réalisée sur un plan plus prosaïque que celui sur lequel se sont faites les avances interalliées. Cette opération revêt un certain caractère d'affaire. C'est un achat-vente, qui a concilié les intérêts qu'avaient les Américains à vendre leurs stocks et les Français à les acheter: les Américains évitaient ainsi un rapatriement de leurs marchandises qui s'annonçait comme devant être coûteux, peu intéressant pour leur situation économique générale et touchaient un prix substantiel; les Français se ravitaillaient et étaient agréables aux Américains dont ils sollicitaient encore des crédits. Il n'y a là rien de semblable à une collaboration dans une guerre de coalition. C'est cette opposition que l'on a en vue lorsque l'on dit que la dette des stocks est « commerciale ».

Le fait que la vente des stocks n'est pas le résultat d'une

(17) Voir la composition de la dette extérieure commerciale française dans le Rapport cité: elle comprend en 1930 des reliquats d'emprunts contractés en Amérique pendant la guerre: emprunts des villes de Lyon, Bordeaux, Marseille; un reliquat de l'Anglo-French... et les emprunts souscrits aux Etats-Unis après la guerre en 1920, 1921, 1924.

aide interétatique, qu'elle est la conséquence de nécessités moins pressantes que les avances de guerre, et qu'elle présente un caractère d'affaire, a eu une grande influence sur la portée de cette dette. On a vu que la créance du Gouvernement français, à raison des avances faites à l'Armée américaine, était plus avantageuse que sa créance en vertu des avances du Gouvernement américain, et que les fonds qui en provenaient échappaient à toute condition d'emploi. De même, le Gouvernement américain fut dans une situation plus avantageuse comme créancier à raison de la vente des stocks que comme créancier à raison du recouvrement des avances de guerre. La cause en est toujours que, dans la créance américaine des stocks comme dans la créance française pour avances à l'Armée américaine, on rencontre deux prestations matérielles qui s'équilibrent. L'échéance de la dette des stocks a été prise très au sérieux par le Gouvernement français. Il constitua dans les ressources de sa Trésorerie une provision de devises suffisante pour y faire face au cas de non ratification des accords de Washington. Pourtant le Gouvernement français était moins préoccupé du règlement des Bons du Trésor à vue qu'il avait remis au Gouvernement américain en représentation de sa dette politique, et que d'ailleurs celui-ci ne songeait pas plus à lui présenter. C'est certainement la conscience d'avoir reçu une contre-prestation productive — ou qui aurait dû l'être — qui est à la base de ce sentiment.

CHAPITRE IV

LES CARACTÈRES POLITIQUES DE LA DETTE ENTRE ÉTATS

RÉSULTANT D'UNE OBLIGATION DE RÉPARATION

Les dettes entre Etats étudiées jusqu'à présent trouvaient leur cause dans une prestation reçue par l'Etat qui devenait débiteur, prestation qui pouvait consister soit en un prêt d'argent, une cession de marchandises... Dans l'importante série de dettes que l'on va étudier maintenant, la contre-prestation est d'une tout autre nature. A première vue, il pourrait même sembler qu'il n'y en a pas. Ces dettes résultent généralement de l'exercice de la force dans l'ordre international, c'est-à-dire de la guerre.

Après un conflit armé, l'Etat le plus fort impose au vaincu, entre autres obligations, celle de lui payer une certaine somme. Le vaincu voit apparaître ainsi une dette à son détriment. Cette dette trouve sa justification dans ce qu'il préfère s'y engager plutôt que de voir son adversaire continuer à faire contre lui usage de sa force. C'est l'arrêt des hostilités qui en constitue la contre-prestation. Le vaincu rachète ainsi sa liberté, son indépendance. Le Traité de paix, dont naît la dette, est un véritable contrat synalagmatique.

Que peut comprendre une telle indemnité de guerre? Tout ce que le vainqueur sera en situation d'exiger du vaincu: la réparation des dommages qu'il a subis, ses frais de guerre, même un véritable tribut, constituant pour le vainqueur le bénéfice de sa victoire et que le vaincu acceptera uniquement parce qu'il ne peut pas faire autrement. D'ailleurs, le vainqueur n'a pas d'explications

à lui donner : il lui dira : « C'est tant ». L'indemnité de 5 milliards de francs payés à l'Allemagne par la France après la guerre de 1870 est l'exemple le plus typique de la dette de guerre ainsi comprise. Le progrès des idées d'humanité, des considérations économiques, telles que la grandeur des sommes en question comparés aux ressources du débiteur, firent établir sur d'autres bases les indemnités dues par les vaincus de la guerre 1914-1918.

§ 1. — Les principes selon lesquels fut établie la dette allemande

A la fin de Janvier 1919, une Commission spéciale fut chargée par le Conseil supérieur des Alliés d'étudier le problème des réparations. Dès sa première séance elle posa la question : « Qu'est-ce que l'Allemagne doit payer ? » (1).

Dans l'armistice même avait été inscrite une clause ainsi conçue : « Sous réserve de toutes revendications et réclamations ultérieures de la part des Alliés et des Etats-Unis d'Amérique, réparation des dommages. » Dans la réunion que tint la Commission le 10 Février 1919, deux interprétations se firent jour sur ce texte.

La totalité des puissances, sauf les Etats-Unis, estimaient que l'Allemagne devait, sans exceptions ni réserves, rembourser tout ce qu'avait coûté la guerre : dommages aux biens, aux personnes, et dépenses de guerre. Cete opinion fut soutenue avec particulièrement de force par le second délégué britannique, Lord SUMNER, qui insista sur ce que la coutume internationale était dans ce sens (2).

Au contraire, le délégué américain, M. DULLES, pensait qu'exiger le total gigantesque des frais de guerre ne pour-

(1) Voir André TARDIEU, *La Paix*, 1921, pp. 314 et suivantes.

(2) Les frais de guerre furent réclamés à la France en 1815 par les puissances alliées (700 millions), en 1849 par l'Autriche à la Sardaigne (25 millions), en 1866 par la Prusse à l'Autriche (40 millions), en 1871 par la Prusse à la France (5 milliards).

rait que mettre en péril l'accomplissement de la réparation précise à laquelle l'Allemagne serait contrainte de se soumettre et qui absorberait ses ressources jusqu'à l'extrême limite.

La question était d'importance et le jeu des pourcentages de répartition des versements allemands entre les Alliés rendait très différents les intérêts de chacun de ceux-ci. Par exemple, dans le cas de la France, pour le remboursement des dommages aux biens et aux personnes, ce pays était en tête des Alliés. Sur une somme de 100 francs versés par l'Allemagne, il devait en recevoir 65, et les autres créanciers 35. Mais sur 100 francs versés à titre de « dépenses de guerre », il n'avait droit qu'à 20 francs et les autres pays à 80. En raison de la manière dont s'effectuait la répartition des versements allemands et du danger qui paraissait déjà attaché à ce que l'on fixât un chiffre par trop démesuré, l'intérêt de la France était donc de revendiquer, contrairement à la thèse américaine, les pensions en plus des dommages aux biens, et, en accords avec cette thèse, d'abandonner la revendication des frais de guerre qui la laissait parmi ses alliés dans une situation moins avantageuse que les deux autres catégories. Ce fut finalement la thèse qui prévalut et passa dans le Traité de Versailles. En outre, les délégations française et anglaise voulurent pour des raisons politiques et morales que le Traité exprimât que la solution adoptée n'était en quelque sorte qu'un pis-aller. Elles voulurent faire proclamer que la responsabilité de l'Allemagne pour l'ensemble des dépenses de guerre était totale, et que, si les Alliés n'exigeaient pas le tout, ce n'était pas parce que cette responsabilité était mise en doute, mais uniquement à cause de l'impossibilité matérielle de recouvrer les sommes astronomiques auxquelles ces dépenses se montaient. En conséquence, les articles 231 et 232 du Traité furent ainsi rédigés :

ART. 231. — « Les Gouvernements alliés et associés déclarent, et l'Allemagne reconnaît, que l'Allemagne et ses alliés sont responsables pour les avoir causés, de toutes les pertes et de tous les dommages subis par les Gouverne-

ments alliés associés et leurs nationaux en conséquence de la guerre, qui leur a été imposée par l'agression de l'Allemagne et de ses Alliés. »

ART. 232. — « Les Gouvernements alliés et associés reconnaissent que les ressources de l'Allemagne ne sont pas suffisantes — en tenant compte de la diminution permanente de ces ressources qui résultent des autres dispositions du présent Traité — pour assurer complète réparation de toutes ces pertes et de tous ces dommages.

« Les Gouvernements alliés et associés exigent toutefois, et l'Allemagne en prend l'engagement, que soient réparés les dommages causés à la population civile de chacune des puissances alliées et associées et à ses biens, pendant la période où cette puissance a été en état de belligérance avec l'Allemagne, par la dite agression par terre, par mer et par les airs, — et, d'une façon générale, tous les dommages tels qu'ils sont définis à l'annexe I ci-jointe... »

[Une situation particulièrement favorable fut cependant faite à la Belgique (3). Ce pays réclama une exception à la règle de non remboursement des dépenses de guerre et la mise à la charge de l'Allemagne de ses dépenses de cette sorte auxquelles elle avait fait face au moyen des prêts de ses alliés. La Belgique faisait valoir, qu'envahie dès le début de la guerre, elle n'avait pu lever une forte armée et qu'en conséquence sa part dans les paiements relatifs aux pensions serait insignifiante. Finalement le remboursement de tous les emprunts contractés par elle jusqu'à l'armistice fut mis à la charge de l'Allemagne, et la Belgique fut libérée de sa dette envers ses alliés (4). En outre, une priorité de 2 milliards 1/2 lui était attribuée sur les paiements allemands, immédiatement après les frais d'occupation] (5).

(3) Art. 232, Al. 3 du Traité de Versailles.

(4) Voir *infra*, Troisième Partie, Chap. I, § 1.

(5) Cette priorité en faveur de la Belgique se maintint encore dans le Plan YOUNG, mais sous un autre aspect. La France en considération de la forte part qu'elle recevait sur l'annuité indifférable consentit à garantir à la Belgique sa créance sur l'Allemagne. (Voir André TARDIEU, J. O. 30 Mars 1930, Chambre, *Débats*, p. 1393).

Le Traité de Versailles fait donc reposer la dette allemande sur la responsabilité de l'Allemagne dans la guerre. Il donne ainsi à la dette de l'Allemagne une tout autre base que celle sur laquelle reposaient les dettes de guerre antérieures. La dette allemande ne semble plus être pour le vaincu le prix de son rachat, sa rançon de sa situation d'infériorité militaire devant son vainqueur. Elle est une « dette de réparation ».

Qu'ont gagné les Alliés à cette nouvelle façon d'agir ? Autrefois, le vainqueur exigeait du vaincu tout ce qu'il espérait pourvoir en tirer. N'en est-il pas au fond de même dans le Traité de Versailles ? La vraie différence est que le vainqueur ne peut même plus couvrir ses frais de guerre avec ce qu'il tire du vaincu ; il n'est bien entendu plus question d'indemnité ayant le caractère d'un bénéfice net de la victoire. Dans le Traité de Versailles le vainqueur tient son débiteur quitte avec un engagement non plus à un certain chiffre brutal, mais un engagement défini par certains principes. En 1871 l'Allemagne avait dit à la France : « La note à payer, 5 milliards ». Les Alliés ont dit à l'Allemagne : « La note à payer, le montant des dommages aux personnes et aux biens ». La dette de guerre, quelle qu'elle soit, est toujours en réalité le prix de la paix. Certes, le recours à l'idée de réparation en raison d'une responsabilité paraît donner à une dette de guerre un fondement plus juste, plus humain que celui constitué par le rachat d'une situation d'infériorité militaire. La dette en sera-t-elle plus facilement acceptée par le vaincu ? On n'a pu, malheureusement, que constater le contraire. Jamais indemnité n'a paru plus insupportable à un peuple que celle imposée à l'Allemagne en 1919. Toujours la dette des réparations a paru aux Allemands un « tribut », et le Traité de Versailles un « diktat ». La responsabilité d'une guerre inscrite à la charge du vaincu dans un Traité de paix — et qui, au fond, ne signifie rigoureusement rien, puisque tout vainqueur, même de la guerre constituant l'agression la plus injustifiable, peut l'imposer à son vaincu — lui pa-

rait plus insupportable que le sentiment de sa défaite militaire et de la nécessité de son rachat.

Il est clair que l'équité voulait que, ni la France, ni les Alliés, ne gardassent à leur charge quoi que ce fut de ce que la guerre leur avait coûté. La seule solution de justice aurait donc été dans l'application rigoureuse des principes de l'article 231. L'article 232 restreint la dette allemande à la seule obligation de la réparation des dommages aux biens et aux personnes. Pourquoi cette limitation plutôt que telle autre? En toute justice, l'Allemagne devait les frais de guerre au même titre que les réparations. On ne l'en a exonérée que parce que ses ressources n'y auraient pas suffi et à cause de considérations politiques sur la répartition entre Alliés des versements allemands, — que parce que, comme le dit M. TARDIEU (6) l'élaboration du Traité constituait «une œuvre politique, comptant avec le réel et le possible, non avec l'idéal».

La vérité est donc que la dette allemande a été déterminée, comme toujours, d'une manière uniquement politique. Il suffit de remarquer que l'issue d'une guerre ne change rien aux responsabilités initiales et que les obligations qui découlent de cette responsabilité devraient être les mêmes quels que soient le vainqueur ou le vaincu. Donc, si les Alliés avaient été vaincus, moralement, la dette de réparation n'en aurait pas moins existé à la charge de l'Allemagne. Or, c'est elle qui, victorieuse, aurait imposé une dette aux Alliés et leur aurait peut-être même fait signer un aveu de leur propre responsabilité. La vérité est que le fondement de toute dette de guerre est dans la victoire du créancier. S'il plaît à celui-ci de limiter la dette à une obligation de réparation, c'est son affaire; c'est une manière indirecte de fixer un chiffre. L'idée de responsabilité ne fait qu'embrouiller les choses. Elle aurait pu n'être que vaine et inutile. Mais en fait, elle explique certainement pour une part la violence de la résistance de l'Allemagne aux obligations du Traité.

(6) *Op. cit.*, p. 323.

Comment a été organisée la dette de réparation de l'Allemagne? L'article 231 du Traité de Versailles parle des dommages subis « par les Gouvernements alliés et associés et leurs nationaux », et l'article 232 des « dommages causés à la population civile de chacune des puissances alliées et associées et à ses biens ». Ces articles semblent donc établir des créances en faveur des particuliers victimes de dommages. Mais l'exercice et la défense de ces droits appartiennent uniquement aux Gouvernements alliés par l'intermédiaire de la Commission des Réparations (7). Cet organe international, composé de délégués qui représentent les Gouvernements alliés, possède « les pouvoirs de contrôle et d'exécution les plus étendus en ce qui concerne le problème des réparations » (8). Pour assurer l'exécution des obligations allemandes, « un privilège de premier rang est établi sur tous les biens et ressources de l'Empire et des Etats allemands pour le règlement des réparations et autres charges » (9).

Il n'y a pas lieu d'insister autrement sur ce régime qui a été entièrement modifié par les Accords de La Haye de 1929 et de 1930. Le seul point à retenir ici est que la dette allemande, qui aurait pu être organisée d'une manière qui aurait fait de cette dette une dette en un certain sens « commerciale », par la reconnaissance de droits aux particuliers lésés, qui les auraient défendus eux-mêmes, a été au contraire construite sur les bases d'un rapport entre Etats. Les victimes de dommages ne connaissent que leur Etat national. Pour eux le problème des réparations est un problème de droit public interne (10). Tout ce qui concerne les relations avec l'Etat débiteur est de la compétence de leur Gouvernement.

(7) Traité de Versailles, Art. 233 et suiv. et annexes II à VII jointes à la partie VIII.

(8) Traité de Versailles, art. 240, al. 3.

(9) Traité de Versailles, art. 248.

(10) Voir : Gaston JÈZE, « La Réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre », *Revue du Droit Public*, 1915, pp. 5 et suiv.

Joseph BARTHÉLÉMY, « Le Droit à la réparation intégrale des dommages de guerre », *Revue politique et parlementaire*, 10 Mai 1915.

Georges RENARD, « De la nature juridique de l'indemnité de dommages de guerre », *Revue du Droit Public*, 1920, pp. 199 et suiv.

§ 2. — Les sanctions d'une dette de réparation

On doit s'attendre à ce qu'un Etat qui impose par la force une dette à un autre Etat se préoccupe de faire en sorte que cette obligation ne demeure pas platonique. Alors que le débiteur n'est pas en mesure de refuser quoi que ce soit au créancier, les garanties d'exécution qu'il devra consentir iront certainement aux limites du possible. Les sanctions d'une dette de guerre apparaissent comme le maximum de précautions que peut prendre un créancier de dettes internationales. Elles sont donc particulièrement intéressantes à étudier.

Quelles étaient, aux termes du Traité de Versailles, les garanties d'exécution données aux créanciers des réparations allemandes ?

Outre le privilège de premier rang sur les biens de l'Empire allemand que l'on signalait à l'instant, le Traité assurait aux créanciers des garanties d'un tout autre ordre. L'article 430 donne aux Alliés le droit de ne pas évacuer les zones rhénanes, ou de les réoccuper après évacuation, au cas où l'Allemagne manquerait aux obligations du Traité. En outre, une annexe II, jointe à la partie VIII du Traité, prévoyait des sanctions spéciales de réparations (art. 17 et 18). L'article 18 précisait que si les réparations n'étaient pas acquittées, les Gouvernements respectifs auraient le droit d'agir, et il était entendu par le même article que le Gouvernement allemand reconnaissait que ce recours à la liberté d'action ne constituait pas un acte d'hostilité.

Ces dispositions devaient être mises en œuvre par la Commission des Réparations. On sait qu'elles furent appliquées en fait, et que l'occupation de la Ruhr est le résultat de leur jeu normal.

Or, la C. D. R. a toujours été insupportable à l'Allemagne et également à nombre d'éléments alliés. Les Américains et les Anglais ont toujours cherché à la supprimer. Lors de la mise en application du Plan Young par les Accords de La Haye, il a paru que le maintien de cet

organe essentiellement politique était en contradiction avec l'esprit nouveau que le Plan voulait apporter dans la question des Réparations; la C. D. R. fut donc supprimée.

Ce fait eut pour résultat indirect d'empêcher radicalement tout nouveau recours aux sanctions du Traité de Versailles. L'article 430 et les articles 17 et 18 de l'Annexe II de la Partie VIII du Traité existent toujours; seulement ils sont impraticables puisqu'ils exigent pour leur exécution le recours à un organe disparu.

Aussi bien, le Plan Young organise en détail un nouveau régime de sanctions qu'il faut étudier brièvement, parce qu'il constitue l'état actuel de la question et parce qu'il a donné lieu à des controverses passionnées lors de la discussion, au Parlement français, du projet de loi portant ratification des Accords de La Haye (11).

La solution du problème des sanctions selon le Plan Young figure dans l'Annexe I aux Accords de La Haye du 20 Janvier 1930, sous le titre d'« Echange de déclarations entre les Représentants des Gouvernements belge, britannique, français, italien et japonais, d'une part, et du Gouvernement allemand, d'autre part. » (12).

Par cet échange de déclarations, en premier lieu, « les Gouvernements créanciers.... ont accepté l'engagement solennel du Gouvernement allemand.... comme garantie de l'exécution de ces obligations » (Art. I, al. 2 et Art. II, al. 1).

Puis, ils ont convenu, pour le cas où l'exécution du Plan provoquerait des divergences d'opinions ou des difficultés, que ces litiges seraient soumis à l'arbitrage (Art. I, al. 3 et Art. II, al. 2).

(11) Voir en particulier les discours de M. E. HERRIOT, Chambre, Première séance du 28 Mars 1930, J. O. 29 Mars, *Débats* pp. 1357 et suivantes et de M. A. TARDIEU, Chambre, première séance du 29 Mars 1930, J. O. 30 Mars, *Débats*, pp. 1422 et suivantes.

(12) Voir ce texte à la page 34 de l'« Annexe au projet de loi portant approbation des différents accords intervenus à La Haye le 31 Août 1929 et le 20 Janvier 1930 en vue du règlement complet et définitif du Problème des Réparations ». *Chambre des Députés*, annexe au procès-verbal de la séance du 20 Mars 1930, N° 3024.

Enfin, les créanciers, envisageant l'hypothèse où un Gouvernement allemand manquant à l'obligation solennelle contenue dans les Accords de Janvier 1930 se laisserait aller à des actes faisant apparaître sa volonté de détruire le Plan (Art. I, al. 5), font dès maintenant toutes réserves que de droit (*eodem*, al. 6).

Cependant, dans l'intérêt de la paix générale, les Gouvernements, avant d'entreprendre aucune action, sont disposés à faire appel, pour la constatation et l'appréciation des faits à la Cour permanente de Justice Internationale pour savoir si le Gouvernement allemand a commis des actes faisant apparaître sa volonté de détruire le nouveau Plan (*eodem*, al. 7). Enfin, dans le cas de décision affirmative de la Cour, l'Allemagne déclare tenir pour légitime que, en vue d'assurer l'exécution des obligations financières de l'Allemagne, les puissances créancières recouvrent leur pleine liberté d'action. Une seule puissance créancière peut agir. (Art. I, al. 7 et 8, Art. II, al. 4).

Donc, après le constat affirmatif de la C. P. J. I, les créanciers recouvrent leur liberté d'action. Qu'est-ce à dire? « Ces mots de liberté d'action se définissent par l'absence de liberté d'action qui... est imposée par le Plan Young tant que ce Plan est appliqué ». « La liberté d'action implique toutes les mesures que les manuels de Droit International énumèrent en pareil cas » (13). Elle s'exercera dans le cadre des engagements internationaux et du pacte de la Société des Nations.

En somme ce dispositif compliqué peut se ramener à ceci :

Seul est sanctionné le cas de non paiement résultant de la volonté allemande de détruire le Plan. En cas de non paiement par suite de difficultés économiques, les créanciers ne pourront rien faire. Leur seule ressource sera de négocier avec l'Allemagne.

En cas de constat par la C. P. J. I. de la volonté de destruction du Plan, le ou les créanciers auront recours à la

(13) A. TARDIEU, Chambre, première séance du 29 Mars 1930, J. O. 30 Mars, *Débats*, pp. 1396-1397.

S. D. N. pour lui demander de faire jouer les sanctions du pacte et de déclancher le boycottage financier et économique de l'Allemagne. Si la S. D. N. ne peut régler la question, l'occupation d'un territoire allemand est-elle possible? Il est certain que le droit international est de plus en plus défavorable à l'occupation de territoires pour le recouvrement de dettes d'Etat.

On ne peut pas ne pas être frappé par la portée très limitée et le peu d'efficacité de ces sanctions.

L'occupation de la Ruhr en vertu du Traité de Versailles semble avoir démontré que les résultats financiers d'une telle politique ne sont guère brillants. Le Plan Young ne paraît plus laisser place à une possibilité d'occupation nouvelle. D'ailleurs, politiquement, une telle occupation ne serait pas possible. Elle se heurterait à l'opposition de nombreuses puissances. Au fond, personne n'y pense sérieusement. L'abandon des mesures envisagées par le Traité de Versailles n'est que l'abandon d'un droit impossible à faire valoir. La procédure compliquée permettant à un créancier de retrouver sa « liberté d'action » dans le seul cas où l'Allemagne se livrerait à des actes ayant pour but de détruire le Plan ne paraît guère susceptible de donner des résultats substantiels. Pour M. G. JÈZE, « la liberté d'action ne signifie absolument rien » (14) et il vaudrait mieux pour la C. P. J. I. que l'on se gardât de la compromettre dans des bagarres politiques.

On doit donc reconnaître qu'un Etat paraît singulièrement dénué des moyens de faire payer un débiteur, même dans le cas d'une dette de guerre qui, de par son origine, semble pouvoir mieux que tout autre être sanctionnée énergiquement. Les mesures de force sont difficilement accessibles. Quand elles jouent, généralement elles ne rapportent pas grand chose au créancier. On ne peut que conclure qu'en somme il n'y a pas de voie d'exécution efficace contre un Etat. On verra dans la seconde partie de cet ouvrage que des créanciers peuvent également avoir

(14) « Les Réparations », *Journal des Finances* du 29 Janvier 1932.

recours à des sanctions par des moyens de technique financière.

La dette de réparation, appelée politique par l'usage courant, est évidemment ainsi bien nommée. La contre-prestation qui la cause, et qui est la paix accordée par le vainqueur au vaincu, est bien de nature politique. Les principes selon lesquels cette dette est établie, les marchandages auxquels elle donne lieu sont également d'ordre politique. Elle constitue un rapport d'Etat à Etat, donc de puissances politiques. Enfin, les sanctions qui consistent dans la liberté d'action du créancier admise par le débiteur comme ne constituant pas un acte d'hostilité, et qui peuvent aller jusqu'à l'occupation territoriale, sont encore de nature politique.

DEUXIÈME PARTIE

Les Transformations des dettes extérieures d'Etat

Les diverses sortes de dettes internationales que l'on vient d'étudier réalisent-elles autant de compartiments étanches, ou bien sont-elles en relation les unes avec les autres? Une dette internationale d'un certain type va-t-elle rester ce qu'elle est, cristallisée en sa forme primitive, ou bien se peut-il qu'elle évolue, se transforme en une dette d'un autre type? On en rencontre dans l'histoire financière récente des exemples de telles transformations. Le plus important et le plus connu du public a été réalisé par le Plan Young, à propos de la « Commercialisation » d'une partie de la dette allemande des réparations.

L'étude des transformations dont peuvent être l'objet les dettes internationales est intéressante d'abord pour elle-même: Pourquoi et comment une dette internationale va-t-elle se transformer? Quels sont les buts d'une telle opération? Quels avantages les parties à la dette y trouvent-elles? Comment se réalisera-t-elle techniquement? L'examen de ces questions constitue une suite logique et indispensable à la description des dettes extérieures d'Etat. — Mais surtout cette étude doit apporter une importante contribution à celle de la nature même des diverses dettes internationales. Leurs transformations, en les mettant en présence sur un terrain réel et non plus seulement spéculatif, vont permettre de préciser leurs ressemblances et leurs oppositions, et la place exacte de chacun des types de dettes dans l'ensemble.

Quelles sont les transformations possibles de ces dettes ?

Si l'on suit le langage courant qui répartit les dettes internationales en « dettes politiques » et « dettes commerciales » on peut commodément classer les transformations des dettes internationales en deux sens : transformation d'une dette commerciale en dette politique — et transformation d'une dette politique en dette commerciale.

La dette commerciale sera soit une dette d'Etat à particuliers résultant d'un emprunt, soit une dette d'Etat à Etat résultant d'une vente. On conçoit parfaitement la transformation d'obligations de ces sortes en une dette politique, c'est-à-dire en une dette analogue à celle résultant d'un prêt d'Etat à Etat. Dans le premier cas, il y aura changement dans la nature juridique du créancier, qui, de simple particulier, devient un Etat. Dans le second cas, la transformation sera moins profonde : on a vu que la dette d'Etat à Etat résultant d'une vente était très voisine de celle résultant d'un emprunt.

La transformation d'une dette politique en dette commerciale pourra être réalisée, soit par la transformation d'une dette résultant d'un emprunt d'Etat à Etat, soit par la transformation d'une dette résultant d'une obligation de réparation, en une dette commerciale d'Etat envers des particuliers étrangers. Il y aura encore ici changement dans la nature juridique du créancier qui, d'Etat, deviendra simple personne privée.

SECTION I

EXEMPLES DE TRANSFORMATIONS DE DETTES EXTÉRIEURES D'ÉTAT

CHAPITRE I

EXEMPLES DE TRANSFORMATION DE DETTES COMMERCIALES EN DETTES POLITIQUES

**§ 1. — Transformation d'une dette commerciale d'État
à particuliers en dette politique:
la transformation en 1919 de dettes françaises envers
des banquiers américains**

Considérons un Etat débiteur envers des particuliers étrangers. Il peut être intéressant pour lui de remplacer cet engagement par un engagement envers un Etat, en fait envers l'Etat des créanciers. L'Etat pourra, en effet, lui consentir des conditions plus favorables que celles de sa dette précédente. Le fait même d'avoir pour créancier un Etat au lieu de personnes privées peut en lui-même constituer un avantage sérieux. Il s'agira donc pour l'Etat débiteur d'obtenir de l'Etat qui va subroger les personnes privées créancières un crédit suffisant pour faire face à sa dette envers celles-ci, et sa dette primitive sera remplacée par une dette envers l'Etat prêteur, du chef de cette ouverture de crédits. Bien entendu, il faudra que la dette de l'Etat débiteur envers les créanciers primitifs soit remboursable ou que ceux-ci acceptent volontairement cette opération.

Cet ensemble de conditions sera très rarement réalisé. D'abord à cause du peu de fréquence des cas de prêts directs d'Etat à Etat, des limitations apportées à leur affectation, et ensuite à cause des difficultés juridiques que pourra éprouver l'Etat débiteur à se libérer par anticipation de ses engagements envers ses créanciers privés. L'histoire financière de l'après-guerre donne pourtant un exemple d'une telle transformation, qui, s'il n'a pas toute la rigueur que l'on pourrait désirer du point de vue théorique, mérite néanmoins d'être étudié attentivement.

C'est un épisode des relations financières franco-américaines. On a vu que la France, avant l'entrée en guerre des Etats-Unis, avait emprunté de grosses sommes aux particuliers et aux banquiers américains, d'où une dette commerciale à sa charge. Puis en 1917, l'Amérique entra dans la lutte et consentit des prêts qui se traduisirent pour la France par une dette politique. Cette dernière dette, comportant des conditions moins lourdes, les personnes chargées des intérêts français allaient tout naturellement chercher à remplacer les engagements conclus envers des particuliers par un engagement envers l'Etat américain en lui demandant des crédits aux conditions habituelles pour se dégager des premiers emprunts. L'intérêt de l'opération était avant tout financier (1).

La Trésorerie américaine s'intéressa de suite aux remboursements de crédits de banque que la France faisait par ses propres moyens, et qui pourtant étaient juridiquement tout à fait en dehors d'elle. Le Federal Reserve Board exigea d'abord rigoureusement que les crédits commerciaux fussent remboursés à l'échéance. « Cependant, brusquement... le Board modifia radicalement sa manière de voir et émit l'avis que les crédits, même commerciaux, antérieu-

(1) Avant l'intervention des Etats-Unis la France y avait emprunté environ 800 millions de dollars sur quoi elle avait remboursé environ 60 millions. De Mai 1917 à la fin de 1918 elle put rembourser environ 150 millions de dollars grâce aux dollars qui lui étaient versés en contre partie des francs avancés à l'Armée américaine et dont elle put, après de laborieuses négociations, obtenir le libre emploi. A la fin de 1918, 536 millions de dollars restaient à rembourser. (Voir le détail des remboursements dans PETIT pp. 161 et 162.)

rement ouverts chez les Alliés, devaient être renouvelés toutes les fois que ce serait possible... » (2).

Dans l'accord du 12 mars 1918 (réalisé par une lettre adressée par le Secrétaire du Trésor, M. Mac ADOO, au Haut Commissaire français, M. TARDIEU) qui reconnaissait à la France la liberté d'emploi de ses « fonds propres » (c'est-à-dire obtenus en contre-partie d'avances en francs), et réglait les questions soulevées par cette liberté d'emploi (3), il était précisé que les remboursements de crédits de banque ne se feraient qu'après entente préalable avec la Trésorerie américaine: il pouvait être de l'intérêt commun de proroger au lieu de rembourser, ou de conclure un autre arrangement; l'emploi des titres déposés en nantissement que des remboursements auraient libérés devait aussi être déterminé d'un commun accord.

« Ces dispositions qui réglaient plus précisément que par le passé nos relations avec la Trésorerie, nous mettaient à l'abri... des dangers qui nous menaçaient à l'échéance de nos crédits (4). » La Trésorerie américaine devenait ainsi peu à peu, en fait, garante du remboursement de nos emprunts de banque.

Différents froissements entre la Trésorerie américaine et le Gouvernement français avaient causé une pénible impression à Paris. La Trésorerie, « mue par le désir très sincère d'atténuer cette pénible impression, d'être agréable à la France..., offrit à M. J. SIMON de faciliter le remboursement par anticipation des crédits de banque qui venaient à échéance en 1919, en lui ouvrant des crédits spéciaux (5) ». Cette offre n'était que médiocrement utile; des deux emprunts français sur nantissement, l'un n'était pas remboursable avant l'échéance; le remboursement de

(2) L. PETIT, pp. 463 et 464.

(3) En particulier il continuait d'être admis que les dépenses ordinaires, de guerre, imputables sur les avances américaines, devaient être payées d'abord sur les « fonds propres » disponibles — mais il était admis en compensation que les autres dépenses (telles que remboursements de crédits de banque) soient faites sur des fonds d'avances, à concurrence du montant des « fonds propres ».

(4) L. PETIT, p. 492.

(5) L. PETIT, p. 507.

l'autre aurait entraîné le paiement d'une prime onéreuse. Néanmoins, le remboursement anticipé de ces emprunts aurait eu l'avantage de débarrasser la France d'une partie de sa dette à court terme, et surtout de libérer les titres engagés dans le nantissement (plus de 1.200 millions de francs). Leur libre disposition recouvrée aurait permis d'obtenir des avances en pays neutres, et aurait eu le même effet qu'une augmentation de la réserve d'or française. Il fallait chercher à obtenir cette libération autrement que par un remboursement anticipé des emprunts. On aurait pu racheter des obligations sur le marché. Mais il parut que le meilleur moyen était de substituer aux titres constituant le gage des valeurs du Trésor américain. « Sans doute, les contrats d'emprunt n'autorisaient pas explicitement cette substitution; il était probable cependant que les banquiers et le public américains accepteraient volontiers d'échanger la garantie des titres étrangers contre celle de valeurs du Trésor fédéral, surtout si la Trésorerie consentait à nous appuyer (6) ».

Il y eut d'abord des rachats de titres sur le marché (7).

Ils furent insuffisants. Le service financier français négocia en vue d'amener la Trésorerie à libérer les titres déposés en nantissement, et à leur substituer son propre engagement. Elle se trouvait dans le fait garante, en vertu des ententes antérieures, du remboursement des emprunts de banque venant à échéance en 1919. « Nous avions intérêt à obtenir son aide sans attendre, et à libérer nos titres le plus tôt possible pour remplacer notre dette envers les particuliers par une dette envers le Gouvernement américain, pour substituer à des engagements juridiques rigoureux d'autres d'un caractère politique, dont l'exécution donne-

(6) L. PETIT, p. 508.

(7) Ces achats furent effectués par les banquiers dont la France était cliente, chacun d'eux reprenant les valeurs qu'il avait émises: MORGAN les titres de 5 1/2 % de l'emprunt de Mars 1917 et KUHN LOEB les obligations des villes. A la fin de Septembre 1918, il y eut ainsi de racheté pour 15 millions de dollars de valeurs nominales de titres: 9 millions de 5 1/2 %, 1,6 million de Ville de Paris, 4 millions d'emprunts des Trois Villes. Ces résultats étaient médiocres: à ce moment le franc était en hausse et les porteurs gardaient leurs titres.

rait lieu à des négociations d'Etat à Etat, où pourraient être invoquées des considérations de morale et d'équité (8). » En outre, « l'assentiment des autorités fédérales n'y suffisait pas, il fallait aussi celui des banquiers ». « Nos agents financiers et les représentants de la Trésorerie et du Central Trust se réunirent le 3 octobre (1918), à Washington; ils s'accordèrent aisément à substituer au nantissement un crédit ouvert dans les livres de la Trésorerie. » Après diverses difficultés et longueurs, finalement : « M. Mac ADON céda aux instances de M. J. SIMON. Il promit, avec l'assentiment du président WILSON, de nous ouvrir un crédit de 100 millions de dollars, qui servirait à rembourser l'emprunt 5 % de l'American Foreign Securities Company, et à en dégager le nantissement. Le 6 novembre, il s'engagea pareillement pour un emprunt de 5 1/2 % ». Ces prêts étaient faits à la condition que la France n'employât qu'après entente avec la Trésorerie, les titres qui allaient être dégagés, et qu'elle lui cédât une partie des monnaies étrangères qu'elle tirerait de leur vente ou de leur remise en nantissement.

« La réalisation de l'opération tarda encore. Il fallut de longs pourparlers pour accorder le point de vue des conseillers juridiques de la Trésorerie et des Banquiers. Le contrat par lequel une obligation de la Trésorerie était substituée aux titres neutres et à une partie des titres américains gageant l'emprunt 5 1/2 % fut signé avec le Central Trust le 11 décembre 1918; celui concernant l'emprunt 5 % de l'American Foreign Securities Company ne le fut, avec le Banker's Trust, que le 29 janvier 1919. A ces dates, le Gouvernement américain remit au Gouvernement français deux bons du Trésor fédéral, et reçut en échange deux bons du Trésor français de 71.427.000 et de 81.050.800 dollars. C'était la valeur nominale des titres restant en circulation après nos rachats et après quelques échanges contre des bons à long terme. L'emprunt 5 1/2 % fut remboursé en avril 1919, l'autre en juillet 1919. »

(8) Cette citation et les suivantes sont tirées de l'ouvrage de M. L. PETIT, pp. 525 à 529.

Il est curieux de remarquer comment, malgré une résistance constante qui nécessita de la part des agents financiers français des efforts incessants, la Trésorerie américaine fut, en quelque sorte, prise dans l'engrenage de la solidarité financière. Il faut voir dans cette résistance une preuve de la répugnance avec laquelle un Etat fait personnellement des avances à un autre, et une manifestation du sentiment que ces avances ne lui paraissent parfaitement légitimées que par des circonstances très graves comme des buts de guerre immédiats.

Peu après l'entrée en guerre des Etats-Unis, le Gouvernement français pensait que la Trésorerie lui faciliterait certains remboursements d'emprunts commerciaux au moyen d'une minime partie de ces avances; elle s'y était formellement refusée (9).

Puis la Trésorerie reconnut la liberté d'emploi des « fonds propres » en dollars appartenant au Gouvernement français; et comme les dépenses de guerre françaises imputables sur les avances devaient être payées d'abord sur les fonds propres disponibles, elle admit qu'en compensation les autres dépenses le fussent sur les fonds d'avance. Elle devint ainsi peu à peu garante du remboursement des emprunts commerciaux français. Elle devait, finalement, permettre à la France de se dégager de certains d'entre eux au moyen de crédits qu'on appela « crédits spéciaux », pour les distinguer des avances pour achats de guerre, mais qui n'avaient avec celles-ci que cette seule différence d'emploi.

M. Lucien PETIT montre comment la signature de l'armistice, intervenant au cours des négociations de ces dernières opérations, empêcha toute discussion des propositions de la Trésorerie. Il eut été dangereux de remettre en question des résultats aussi laborieusement acquis: la

(9) En particulier, à propos du remboursement en Octobre 1917 de l'emprunt Seligman gagé par des obligations Saint-Louis — San-Francisco, la Trésorerie nous avait savoir que, aux termes de la loi qui l'autorisait à ouvrir des crédits aux pays alliés, ses avances devaient servir à payer des achats aux Etats-Unis; qu'elle ne les laisserait pas employer à rembourser des emprunts, hormis ceux qu'il nous serait impossible de renouveler.

Trésorerie « craignait que le Congrès ne critiquât très vivement ces opérations que ne justifiaient plus les nécessités de la guerre, et elle fut volontiers revenue sur ses propositions ». M. PETIT apprécie ainsi la conclusion heureuse de ces opérations : « Nos agents financiers avaient rendu à la France le plus grand service en transformant des dettes privées en une dette politique dont les conditions de remboursement seraient moins étroites, pour laquelle nous obtiendrions des délais, dont nous pouvions espérer qu'une partie nous serait remise si dans le grand problème du règlement général des dettes interalliées des considérations d'équité devaient prévaloir (10) ».

§ 2. — Transformation d'une dette commerciale d'État à État en dette politique :

la transformation de la dette française des Stocks américains

Le principal exemple de dette commerciale résultant d'une vente entre Etats, la vente à la France des stocks américains, présente cet intérêt particulier que la dette qui en a été la conséquence a été l'objet d'une transformation lors de la conclusion des accords entre la France et l'Amérique, du 29 Avril 1926 (dits accords de Washington ou accords MELLON-BÉRENGER).

L'un des objets les plus importants de ces accords a été la fusion de la dette commerciale des stocks dans la dette politique franco-américaine. Cette transformation de la dette des stocks a eu avant tout un but financier. Il s'agit, au fond, d'un adoucissement dans les conditions de règlement de cette dette. Elle devient remboursable en 62 ans, et l'intérêt au cours de ces 62 ans en sera en moyenne de 2 %, ce qui permet de dire qu'en « valeur actuelle », le montant de la dette est diminué de moitié (11). Il y a là un aménagement absolument semblable à celui dont était l'objet la dette politique française dans le même accord.

(10) L. PETIT, p. 162).

(11) Voir Charles DUMONT, Sénat, séance du 24 Juillet 1929, J. O. 25 Juillet, *Débats*, p. 914.

En somme, on a considéré fictivement la dette des stocks comme une dette politique, et on lui a appliqué les mêmes conditions de règlement.

Juridiquement, l'opération s'analyse fort simplement : un traité-contrat (les accords de Washington) a modifié ce qu'avait établi un autre traité-contrat (l'accord de cession du 1^{er} août 1919). Aucun élément privé n'étant intéressé dans l'affaire, on n'avait pas à craindre d'entrave de ce côté. C'est parce que l'opération n'intéressait que des Etats qu'elle a pu être si facilement réalisée. La transformation de la dette des stocks s'oppose à ce point de vue à la transformation que l'on vient d'étudier des dettes françaises envers les banquiers américains.

Outre son importance financière et son intérêt juridique, la transformation de la dette des stocks présente un aspect de politique financière qu'il ne faut pas négliger : cette transformation est une véritable novation. La France, après la ratification des accords de Washington, ne doit plus rien à l'Amérique du chef des stocks. Elle doit uniquement en vertu des accords. Dans les annuités qui y sont prévues, aucune distinction n'est juridiquement faite dans le montant de chacune de ces annuités, entre ce qui est « causé » par la dette des stocks et ce qui l'est par le remboursement des avances de guerre. Il n'existe plus qu'une dette politique entre la France et l'Amérique. Ce fait a deux conséquences importantes :

La France devant récupérer sur l'Allemagne sa dette envers l'Amérique, « l'incorporation dans nos dettes de guerre... d'une dette purement commerciale qui n'avait servi qu'à la France d'après-guerre, a pour conséquence indirecte son paiement par l'Allemagne.... Si, au 1^{er} août (1929), nous avons versé ces 10 milliards (en paiement de la dette des stocks)... c'est le contribuable français qui les aurait payés et non le contribuable allemand, lequel, en vertu de l'accord, aura à les payer (12). »

En outre, l'annuité que la France versera à l'Amérique, formant un tout, les accords de Washington ont pour

(12) Henry BÉRENGER, Sénat, Séance du 25 Juillet, *Débats*, p. 948.

seconde conséquence que si les Etats-Unis croient un jour devoir faire à la France la remise de tout ou partie de sa dette de guerre, cette remise portera également sur la dette des stocks.

La facilité avec laquelle la dette des stocks a été incorporée dans la dette pour prêts de guerre, est une excellente preuve de la nature voisine de ces deux dettes.

CHAPITRE II

EXEMPLES DE « COMMERCIALISATION » DE DETTES POLITIQUES

Les exemples de transformation de dettes politiques en dettes commerciales que l'on va maintenant étudier, occupent dans l'histoire financière internationale une place beaucoup plus importante que les cas de transformation de dettes commerciales en dettes politiques. L'intérêt soulevé dans le public par ces opérations a abouti, pour les désigner, à la création du néologisme de « commercialisation » qui est actuellement d'un emploi général et dont il s'agit de préciser le contenu.

Les cas de commercialisation de dettes politiques sont fournis par les dettes des Alliés envers l'Amérique et par la dette allemande des réparations. Ces deux cas n'ont pas, peut-on dire, la même réalité : la commercialisation de la créance américaine n'est pas un fait accompli, une mesure effectivement réalisée. Elle n'est qu'à l'état « larvé ». C'est seulement une possibilité aux mains des Etats-Unis. Mais cette possibilité n'en est pas moins fort grosse de conséquences. Les discussions passionnées auxquelles ont donné lieu les effets que cette commercialisation éventuelle a sur la nature même de la créance américaine, les chances qu'elle a d'être réalisée, les modalités de cette réalisation, l'ont bien montré. La commercialisation de la dette allemande a été, au contraire (pour une partie de cette dette), menée jusqu'au bout, parfaite, par la conclusion des accords de La Haye. On sait que les résultats les plus importants en ont été la levée du contrôle financier de l'Agence Générale des Paiements sur l'Allemagne, l'évacuation de la Rhénanie, et qu'on a pu y voir l'exemple le plus perfectionné de l'aménagement de sanctions en matière de dettes internationales.

§ 1. — Commercialisation d'une dette politique provenant
d'un emprunt d'État à État:
les possibilités de commercialisation de la dette française
envers l'Amérique

a) *Ce qu'étaient ces possibilités selon les titres primitifs*

« ...Il est impossible de nier, dit M. POINCARÉ, dans son discours à la Chambre des Députés, lors de la ratification des accords de Washington (1), qu'un des principes fondamentaux du système inauguré par les prêts aux Alliés, c'est la cession aux Etats-Unis par les pays emprunteurs d'obligations négociables dans des conditions identiques à celles du placement des Liberty Bonds eux-mêmes. »

Ceci résulte du texte même de la première loi (First Liberty Bond Act du 25 avril 1917), autorisant les prêts aux Alliés et dont les dispositions furent reproduites presque intégralement par les deuxième, troisième et quatrième Liberty Bond Acts, des 24 septembre 1917, 4 avril et 9 juillet 1918 (2). « L'intention des Etats-Unis, en cette circonstance, est facile à comprendre. Ils se réservaient de substituer, un jour, dans le public américain, les bons des Alliés aux bons du Trésor fédéral. »

En conséquence, « ...au fur et à mesure de nos retraits de fonds, nous remettions à la Trésorerie des certificats provisoires de dettes, dont les premiers furent à court terme, mais qui bientôt furent tous à vue (3). »

(1) Chambre, séance du 11 Juillet 1929, J. O. 12 Juillet, *Débats*, p. 2469.

(2)« Le Secrétaire du Trésor avec l'approbation du Président est autorisé par les présentes à acheter au pair, pour le compte des Etats-Unis, les obligations qui seront émises ultérieurement par les Gouvernements étrangers en guerre avec les ennemis des Etats-Unis, obligations portant les mêmes intérêts et présentant les mêmes conditions et modalités que celles émises par les Etats-Unis en conformité de la présente loi.... Le Secrétaire du Trésor.... est autorisé.... à vendre à un prix qui ne sera pas inférieur au prix d'achat, ces obligations, et à affecter le produit de cette vente, et tous les versements effectués par les Gouvernements étrangers sur ces obligations, au rachat ou à l'achat à un prix qui ne sera pas supérieur au pair augmenté des intérêts, de tous les bons des Etats-Unis émis en exécution de la présente loi. »..... (Voir le texte complet de la loi autorisant le premier emprunt de la liberté dans PETIT p. 786.)

(3) Ces certificats étaient ainsi conçus : « Le Gouvernement de la République française contre valeur correspondante encaissée, s'engage à payer aux

« Du libellé de ces certificats, il résulte: 1° que le Gouvernement français s'engage à rembourser à vue, sur simple demande, le montant des avances du Trésor américain; 2° que le Gouvernement américain a la faculté, le droit, reconnu par la France, de demander l'échange des titres à vue contre des obligations à long terme, mais qu'à l'inverse, le Gouvernement français n'est nullement fondé à revendiquer cette consolidation; 3° que le Gouvernement des Etats-Unis pourra vendre ces obligations à long terme à un prix qui, sauf autorisation législative ultérieure, ne devra pas être inférieur au prix d'achat. Ces trois affirmations sont l'évidence même et ne peuvent être contredites par personne (4). »

« Ces certificats sont à l'heure présente... dans les caisses de la Trésorerie américaine. Ils y resteront jusqu'au jour où ils seront remplacés par les obligations à 60 ans qui doivent naître de la ratification (des accords de Washington)..., et l'Amérique est libre de se servir de ces certificats, de ces titres au porteur et à vue, tant qu'elle voudra, jusqu'au jour où nous aurions ratifié (5). »

Il est donc incontestable que le régime établi par les Liberty Bond Acts et les certificats de dette provisoires du Gouvernement français, comportait pour l'Amérique le droit de négocier les titres remis par la France pour racheter les obligations qu'elle avait été obligée d'émettre. Les seules limites apportées à cette possibilité de vente des obligations françaises: vente à un prix non inférieur au prix d'achat et affectation du produit de la vente au rachat des bons américains, étaient des limites unilatérales apportées par la seule volonté des Etats-Unis, et qu'une loi aurait pu supprimer. Il faut enfin remarquer que cette faculté n'est pas limitée par les Liberty Bond Acts à une vente sur

Etats-Unis d'Amérique ou à leurs ayants-droit (or assigns).... Sur la demande du Secrétaire de la Trésorerie des Etats-Unis d'Amérique, le Gouvernement de la République française convertira au pair le présent certificat, avec règlement des intérêts produits en un montant égal au pair d'obligations or.... convertibles, émises conformément aux dispositions du § 2 d'une loi du Congrès des Etats-Unis ratifiée le 24 Avril 1917. »

(4) POINCARÉ, *loc. cit.*, note (1).

(5) POINCARÉ, *op. cit.*, p. 2472).

le seul marché américain et que les obligations françaises constatent l'engagement de la France à payer aux Etats-Unis d'Amérique ou à leurs ayants-droit (or assigns), sans plus préciser quels peuvent être ces ayants-droit (6).

Les possibilités de commercialisation étaient donc très étendues en faveur de l'Amérique.

b) *Ce que sont devenues ces possibilités dans les accords de Washington*

Il semble, au premier abord, qu'elles aient été jalousement maintenues par les Etats-Unis. L'article 7 de l'accord MELLON-BÉRENGER prévoit en effet l'échange, à la demande du Secrétaire du Trésor américain, des obligations possédées par l'Amérique contre des obligations définitives, gravées, susceptibles d'être placées sur le marché. La France s'engage, en outre, à faciliter ce placement. Ceci n'est, en somme, que la reproduction des dispositions de premiers certificats remis aux Etats-Unis à partir de 1917.

« Il aurait été permis d'espérer que dans les règlements définitifs, l'Amérique ne maintiendrait pas une exigence de cette sorte. Il n'a été possible à aucun de ses débiteurs de s'y soustraire (7). »

Or, il est remarquable que l'Angleterre qui détenait, en vertu de la dette de la France, des bons du Trésor français (non pas à vue, comme les certificats remis à l'Amérique, mais à terme), et qui aurait pu, à l'échéance, les mettre en circulation sur le marché, a très facilement renoncé à cette faculté lors de la conclusion des accords CAILLAUX-CHURCHILL, du 12 juillet 1926 :

(6) Voir dans le même sens l'article 7 *in fine* de l'accord MELLON-BÉRENGER : la France s'engage à faciliter la vente des obligations « aux Etats-Unis, en France ou ailleurs » et à prêter ses bons offices en vue de l'inscription des obligations « à la cote de telles bourses de valeurs que pourra spécifier le Secrétaire du Trésor des Etats-Unis. »

(7) POINCARÉ, *op. cit.*, p. 2494. — Les Etats-Unis, dans leurs accords avec la Belgique, la Tchéco-Slovaquie, l'Esthonie, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Lettonie, la Lithuanie, la Pologne, la Roumanie et la Yougoslavie, ont inséré des dispositions prévoyant l'échange des obligations contre des titres négociables.

« Les bons que détient actuellement l'Angleterre viennent tous successivement à échéance dans le délai d'un an... sans aucun délai de grâce. En vertu de l'accord (CAILLAUX-CHURCHILL), ils seront remplacés par des bons différents, dont la forme ne permettra plus de les vendre sur le marché. A cet égard aucun doute : M. CHURCHILL s'en est nettement expliqué devant la Chambre des Communes. « Il est vrai, a-t-il dit, que les Etats-Unis se sont, dans tous les accords, réservés d'obtenir des bons négociables, mais les opérations pour la vente d'obligations de cette sorte, ne seraient faciles en aucun cas et comme, à aucun moment, nous Anglais, n'avons envisagé d'opérations de cette nature, je n'ai vu aucune raison d'insister pour obtenir un pouvoir que nous n'avions pas l'intention d'exercer (8). »

Pourquoi l'Amérique paraît-elle tant tenir à cette possibilité de commercialisation dont l'Angleterre a fait si bon marché ? Faut-il voir, dans son attitude, le désir de maintenir un droit qu'elle pense réellement avoir à exercer quelque jour, ou bien n'est-ce qu'une façade destinée à donner un aspect plus sérieux à sa créance contre la France ?

Il est certain que l'aménagement de la dette française dans les accords de Washington a eu pour conséquence indirecte de diminuer les avantages que l'Amérique aurait trouvés dans cette commercialisation, au point d'en compromettre sérieusement les chances de réalisation. Les petites coupures que l'Amérique pourrait jeter sur le marché devraient remplir les mêmes conditions que les obligations remises au Gouvernement américain par le Gouvernement français. Elles ne rapportent par conséquent aucun intérêt jusqu'au 15 juin 1930, et ne rapportent ensuite que 1 % du 15 juin 1930 au 15 juin 1940, 2 % du 15 juin 1940 au 15 juin 1950, 2 1/2 % du 15 juin 1950 au 15 juin 1958, 3 % du 15 juin 1958 au 15 juin 1965, et 3 1/2 % après le 15 juin 1965. Les Liberty Bond Acts exigeant l'émission de ces titres au pair, il y a certainement dans le fait que le taux de l'intérêt est variable et peu

(8) POINCARÉ, *op. cit.*, p. 2509.

élevé une grosse difficulté d'émission et de placement, aggravée encore par la faculté qu'a le Gouvernement français de payer les intérêts, soit en argent, soit en obligations du Trésor américain achetées sur le marché.

D'autre part, les accords MELLON-BÉRENGER prévoient, en faveur de la France, une possibilité de report de ses paiements, à sa seule volonté, en toute indépendance, pendant trois ans. En vertu de l'article 2, la France peut, moyennant un préavis de 90 jours, reporter avant le 15 juin 1932, tout ou partie des paiements dûs au-delà des vingt millions de dollars (paiements dûs à titre d'intérêts) et après 1932, tous paiements à titre du principal, pour des sommes dépassant à cette date trente millions de dollars et s'élevant ensuite jusqu'à 80 et 90 millions, et cela pour trois ans (sous réserve que le paiement venant à échéance la troisième année ne pourra lui-même être reporté que si les versements antérieurement différés sont d'abord opérés avec les intérêts à 4,25 %) (9).

L'exercice par la France de cette clause de report privant l'Amérique de la plus grosse partie de ses recettes du chef de la dette française, lui rendrait très difficile le service des obligations qu'elle aurait cédées au public.

Le régime des accords de Washington, avec ses obligations à intérêt variable et faible, avec la faculté pour la France de les payer en obligations du Trésor américain, et avec l'éventualité d'un moratoire de trois ans à la seule volonté du Gouvernement français, rend donc certainement une émission dans le public bien plus difficile que les clauses des certificats de dette primitifs qui ne comportaient pas de moratoire et un intérêt de 5 % ferme et immédiat.

Est-ce à dire que cette commercialisation soit devenue complètement impossible ? Il semble qu'il ne faille pas aller si loin (10).

(9) Voir POINCARÉ, *op. cit.*, p. 2493 et Henry BÉRENGER, J. O. 26 Juillet 1929, *Débats*, Sénat, p. 949.

(10) Voir l'exposé de M. J. STERN, Rapporteur, pour avis de la Commission des Affaires étrangères, Chambre, deuxième séance du 17 Juillet 1929, J. O. 18 Juillet, *Débats*, p. 2606.

Il faut remarquer que l'obligation pour le Secrétaire du Trésor américain de céder au public les titres représentatifs de la dette française au pair, résulte uniquement du texte des Liberty Bond Acts, lois américaines dont les dispositions pourraient, bien entendu, être modifiées par une autre loi. Le résultat d'une cession des titres au-dessous du pair serait d'en augmenter indirectement l'intérêt (11).

D'un autre côté, le Trésor américain pourrait garantir les intérêts aux souscripteurs, et surtout s'engager à les couvrir du risque de cessation des paiements français en cas de jeu de la clause de report.

Est-il probable que l'Amérique commercialisera la dette française ? Il est certain qu'elle y trouverait une consolidation de sa créance et se soustrairait définitivement à toute sollicitation en vue d'une réduction (12).

Les Etats-Unis s'engageront-ils un jour dans cette politique ? Du point de vue juridique ils en ont certainement le droit. Du point de vue financier l'opération se présente comme délicate et peu intéressante pour eux. Des considérations d'opportunité les pousseront-ils jamais à la réaliser ? C'est infiniment peu probable. Ces considérations jouent dans le sens opposé : les sentiments de la Trésorerie américaine à ce sujet ont été précisés dans une lettre explicative de M. MELLON, Secrétaire du Trésor, à l'Ambassadeur français à Washington, M. BÉRENGER (en date

(11) « Le placement d'un titre n'est pas seulement fonction de l'intérêt qu'il rapporte, il est aussi fonction du prix auquel on le cède. Voici une obligation de 500 francs qui rapporte un intérêt variant de 1 à 3 1/2 %. Si son possesseur est disposé à la céder pour 250 francs et quelle soit amortissable en 62 ans on a vite fait le calcul : au lieu de rapporter 1 % elle rapporte en réalité 7 à 8 %... Nous avons connu des époques dans l'Histoire où le crédit des Etats-Unis était très bas et où le crédit de la France était très haut. Nous sommes engagés pour 62 ans..... » (J. STERN, *op. et loc. cit.*)

(12) « Si plus tard les Etats-Unis... étaient amenés... à mobiliser les petites coupures dont j'ai parlé ; si au même moment l'Allemagne ne tenait pas les engagements que vous allez lui demander de prendre aux termes du Plan YOUNG, dans quelle situation se trouverait la France ? Le Gouvernement des Etats-Unis ne manquerait pas de nous tenir le langage suivant, si nos coupures gravées étaient entre les mains de souscripteurs allemands : « Les obligations que vous avez souscrites et que j'ai mises sur le marché, comme l'article 7, m'en donnait le droit, ne sont plus entre mes mains. Adressez-vous à ceux qui les détiennent. » (J. STERN, *eodem*).

du 14 juillet 1926) — lettre qui, bien entendu, n'a aucune valeur juridique et ne contredit en rien l'article 7, mais n'en constitue pas moins une très précieuse indication sur les intentions du Gouvernement américain (13).

Après avoir exposé les difficultés financières qui se présenteraient pour l'Amérique et que l'on vient d'étudier, M. MELLON termine en ces termes: « Considérant la longue amitié entre nos deux pays, je pense que vous pouvez être assuré que l'Amérique ne fera jamais usage des droits qu'elle possède en vertu de l'article 7, pour embarrasser la France. Toutes nos traditions nous opposeraient à une telle façon d'agir. »

**§ 2. — Commercialisation d'une dette politique provenant
d'une obligation de réparation:
la commercialisation de la dette allemande des réparations**

La commercialisation de la dette allemande des réparations qui ne devait être réalisée (pour une partie de cette dette) que par les accords de La Haye du 31 août 1929 et du 20 janvier 1930, avait été envisagée bien auparavant, et même pendant la Conférence de la Paix de 1919. Dans l'état de délabrement où étaient alors les finances de tous les pays, un seul aurait pu s'en charger: les Etats-Unis. Mais leur attitude et l'échec du Président WILSON empêchèrent de persévérer dans cette voie. Le traité de Versailles laissa entièrement politique la dette de l'Allemagne, et ne prévoyait pas sa commercialisation. Dans l'Etat de paiement notifié de Paris à l'Allemagne par la Commission des Réparations, le 5 mai 1921, on envisageait la mobilisation de la dette allemande (14). On retrouve encore cette

(13) Voir le texte de cette lettre dans la *Revue Politique et Parlementaire*, 10 janvier 1929, p. 76, et D. P. 1930-4-5, note (4).

(14) Lord CECIL déclarait à la Chambre des Communes le 5 Mai 1921: « Le point essentiel c'est de distribuer la dette allemande pour les Réparations dans le monde entier, de façon que ce ne soit plus aux Gouvernements français, anglais, italien et belge que les Allemands aient à payer, mais à des porteurs ordinaires, disséminés dans les divers pays. ». — Dès cette époque, était donc envisagée et définie nettement la méthode la plus perfectionnée de commercialisation d'une dette politique: la commercialisation au moyen d'une mobilisation à caractère international de la créance.

préoccupation dans la convocation en 1922, par la Commission des Réparations, d'un Comité de banquiers qui avait pour mission de déterminer les conditions dans lesquelles on pouvait mobiliser une partie de la dette allemande. Les travaux de ce comité n'aboutirent à rien de positif.

Le régime établi par les accords de Londres, d'août 1924, qui firent suite au rapport du Comité DAWES a, au contraire, marqué le début de la phase des réalisations pratiques de la commercialisation. Le plan DAWES a eu le mérite de constituer la transition nécessaire entre le régime purement politique du Traité de Versailles et la commercialisation qu'allait établir le Plan Young — et cela principalement en apportant un état d'esprit nouveau dans la question des réparations. Il a donné de la stabilité à la dette allemande, en organisant son règlement d'une façon plus pratique qu'on ne l'avait fait jusqu'alors, en envisageant des annuités qui ont pu être effectivement versées, en faisant participer l'industrie allemande à la charge de ces annuités et en établissant les organes de contrôle nécessaires. Toutes ces mesures, consolidant la dette, l'acheminaient vers la commercialisation. Le plan DAWES allait même encore plus loin et prévoyait la possibilité d'anticiper sur les versements par le placement dans le public d'obligations négociables. Mais ces titres ne purent être émis : certaines dispositions essentielles devaient encore être prises. Le montant de la dette allemande n'était pas déterminé et le transfert des annuités pouvait être suspendu en cas de danger pour le change allemand.

Le plan YOUNG, mis en vigueur par les accords de La Haye, allait lever ces derniers obstacles pour la partie de la dette allemande dite « partie indifférable » ou « inconditionnelle ». L'émission d'un emprunt allemand 5 1/2 %, en juin 1930, par les soins de la Banque des Règlements Internationaux, allait effectivement offrir au public une tranche de cette annuité inconditionnelle. Cette opération réalise le premier et unique exemple de commercialisation d'une dette politique menée jusqu'au bout, jusqu'à

la mobilisation. C'est dans le plan YOUNG que l'on doit principalement étudier la commercialisation, puisque c'est là qu'on la rencontre à son état le plus évolué. Mais, puisque le plan YOUNG est l'aboutissement d'une suite d'efforts, il ne sera pas inutile de les décrire brièvement pour mieux le faire comprendre.

A. — LA COMMERCIALISATION DE LA DETTE ALLEMANDE
DES RÉPARATIONS ENVISAGÉE
LORS DE L'ÉLABORATION DU TRAITÉ DE VERSAILLES

La première tentative de commercialisation de la dette allemande date de 1919. Elle avait été inspirée principalement par des considérations financières : l'énormité de cette dette faisait que l'on ne pouvait envisager que son paiement par annuités. Or, les créanciers désiraient un paiement aussi prompt que possible leur donnant des disponibilités immédiates. « Pour concilier ces deux contraires, un seul moyen : la mobilisation de la créance par les voies du crédit » (15). Dans une note du 5 Avril 1919, adressée au Président CLEMENCEAU, M. TARDIEU présentait un projet tendant à réaliser ce qu'on appela alors la « matérialisation de la créance alliée » (16). L'opération consistait essentiellement en la représentation de la dette allemande par des bons qui seraient à la fois une reconnaissance de dette et un instrument de crédit. Le montant de ces bons aurait eu un caractère provisionnel, pour que ne soit pas fixé forfaitairement par un procédé indirect le montant de la dette allemande. Ces bons auraient servi à payer des marchandises allemandes. Les Alliés auraient eu le droit de les céder, même à des Allemands. On aurait pu les faire coter sur les principaux marchés mondiaux « comme du papier commercial ». De cette façon, les Alliés auraient eu en main une monnaie internationale leur servant de moyen de règlement entre eux vis-à-vis des neutres.

(15) A. TARDIEU : *La Paix*, p. 341.

(16) Voir cette note *op. cit.*, p. 342.

Le Président WILSON insista particulièrement sur le fait que ces bons pourraient servir de collatéral à un emprunt. « Le Président WILSON, dès avant la conclusion de la paix, avait conçu pour son pays le rôle honorable entre tous de se substituer aux créanciers politiques, pour devenir l'« absorbeur » d'une dette commercialisée » (17). Des experts se préoccupèrent de faire en sorte que l'abondance exagérée du collatéral ne fît pas tomber le crédit: le Président WILSON s'inquiétait de ce que l'appel à l'Amérique ne fût ni trop brusque, ni trop massif. Finalement on se mit d'accord sur un texte prévoyant pour l'inscrire au traité un chiffre de 100 milliards de marks or comme acompte négociable. Une tranche de 20 milliards de marks or aurait été émise dès Janvier 1920. En somme, la création de ces bons aurait réalisé une commercialisation analogue à celle que comportaient les certificats de dette française remis à l'Amérique. Comme ces certificats, les bons, aux mains des créanciers, auraient pu être négociés quand ceux-ci l'auraient jugé à propos, c'est-à-dire quand l'état du crédit de l'Allemagne et la situation du marché, appréciés par la C. D. R., l'auraient permis.

Bien que n'étant pas au premier plan dans ces projets, la pensée de se servir de la commercialisation pour consolider et sanctionner la dette allemande, n'y était cependant pas complètement étrangère, et l'on peut trouver dans cette organisation un esprit analogue à celui qui devait présider à l'élaboration des plans Dawes et Young. Il s'agissait déjà de faire participer l'industrie allemande aux réparations, de faire en sorte que l'Allemagne payât ses dettes politiques pour permettre à l'industrie allemande de trouver des crédits commerciaux (18).

(17) A. TARDIEU, Chambre, première séance du 29 Mars 1930, J. O. 30 Mars, *Débats*, p. 1392.

(18) « Tout le jeu de l'Allemagne de M. HUGO STINNES est de remettre en mouvement son activité économique en se libérant de l'hypothèque que le Traité de Versailles a pris sur cette activité... Le système des bons était contre un tel plan la meilleure des garanties. Car dès que s'affirmerait sur le marché mondial la reprise dont l'Allemagne a en mains les éléments, la C. D. R. en mettant en circulation une tranche de bons associerait les créanciers à cette reprise et l'Allemagne... serait obligée de faire honneur à sa signa-

La mise en minorité du Président WILSON interrompit la construction de cet édifice qui devait trouver sa base dans le crédit américain, et l'on dut abandonner ces projets. « Une seule solution reste donc, celle qui a prévalu dans le traité... : la dette politique, reconnue politique, et dont la perception se trouvait assurée par des moyens politiques et des moyens de contrainte » (19). Le recouvrement de cette dette fut confié par le Traité à la Commission des Réparations, organe international composé par des éléments représentant les différents Gouvernements créanciers.

B. — LA COMMERCIALISATION DE LA DETTE ALLEMANDE DES RÉPARATIONS ET LE PLAN DAWES

Par le Traité de Versailles les Alliés laissaient donc au Gouvernement allemand toute la responsabilité du règlement des Réparations. Le principe était posé qu'ils ne s'immisceraient pas dans la politique intérieure de l'Allemagne (20). En cas d'inexécution, les Puissances créancières recherchaient la responsabilité du débiteur, problème politique. Du côté allemand, également problème politique dans l'appréciation de l'effort à demander à telle ou telle classe sociale. « Tant que subsiste le principe de l'interposition du Gouvernement allemand entre l'Allemagne et les Alliés, les moyens techniques mis en œuvre pour obtenir les paiements sont eux-mêmes de nature politique et ressortissent du droit financier public. C'est par le moyen de ressources budgétaires et du crédit public que le Gouvernement allemand doit se mettre en état de payer » (21).

ture. C'était en effet sur les marchés mêmes où elle aurait besoin de développer son crédit qu'elle rencontrerait le papier remis aux Alliés, pour négociation, par la C. D. R. » (TARDIEU : *La Paix*, p. 348.)

(19) A. TARDIEU, *loc. cit.*, note (17).

(20) Voir la lettre du 16 Juin 1919 des Puissances à l'Allemagne. — L'Etat des paiements de 1921 réitère cette assurance.

(21) E. MINOST : *Les Coopérations interétatiques*, Annexe : *La commercialisation des Réparations et les organismes mixtes du Plan Dawes*, p. 217.

Après l'effondrement du mark en 1923, les créanciers de l'Allemagne se préoccupèrent de rechercher les moyens d'équilibrer son budget, de stabiliser sa monnaie et de faire participer son industrie au paiement des réparations. En Novembre 1923, la Commission des Réparations confia l'élaboration de cette tâche à un Comité d'experts qui fut présidé par le Général américain DAWES. Ce Comité publia son rapport le 17 Avril 1924. Le « Plan Dawes » fut mis en vigueur par des accords entre l'Allemagne, la Commission des Réparations et les Gouvernements alliés, accords qui furent signés à Londres en août 1924 (Protocole final du 30 août). Il n'avait pas pour but immédiat la commercialisation de la dette allemande. Dans l'état d'instabilité économique de l'Allemagne, il eût été folie d'y songer. Il cherchait avant tout à faire disparaître cette instabilité et à assainir la situation. C'est dans ce sens que l'on peut dire que tout le Plan Dawes intéresse plus ou moins directement la commercialisation de la dette allemande à laquelle il devait donner plus de solidité, de consistance.

Il ne peut être question ici de décrire ce plan dans son ensemble (22) mais uniquement ce qui en lui constitue plus particulièrement une solution du problème de la « commercialisation » de la dette allemande, en donnant à ce mot le sens large que lui donne M. MINOST « d'effort vers l'établissement d'une coopération des Etats intéressés par le moyen d'organismes mixtes où des intérêts privés et en tout cas des personnes du monde des affaires doivent apporter une mentalité nouvelle. »

Cette tendance est particulièrement nette dans deux des quatre éléments qui constituent l'annuité Dawes. A côté d'un versement d'origine budgétaire, garanti par des revenus gagés, et du produit de l'impôt sur les transports, cette annuité comprend en effet la contribution de la « Compagnie des Chemins de fer allemands » et celle d'une « Banque des obligations de l'industrie allemande ». Or,

(22) Voir P. ALRIO: *Le Plan Dawes*, thèse Paris, 1927; L. TROTABAS: *Le Plan Dawes*, « Revue de Droit International », 1928, p. 166; NONU: *Le règlement des dettes interalliées et le Plan Dawes*, Paris, 1928.

dans l'organisation de la Compagnie des Chemins de fer, si l'Etat allemand apporte la jouissance de son réseau, ce sont des particuliers qui apportent les capitaux.

Quant à la Banque des obligations de l'industrie allemande, elle fait participer directement au paiement des réparations les entreprises allemandes, considérées comme capables de fournir cet effort, déchargées qu'elles étaient de leur dette antérieure par la faillite monétaire de 1923 (23).

L'article 248 du Traité de Versailles a établi sur les biens de l'Empire allemand une hypothèque générale qui grevait en particulier les Chemins de fer, propriété d'Empire: « Le Plan Dawes les a isolés des autres biens de l'Empire pour en constituer un gage spécial, et allant plus avant dans la voie de la « commercialisation », a recommandé la remise des Chemins de fer allemands à une Société anonyme » (24). Le capital de cette Société fut fixé à 26 milliards de marks or, représentant les sommes investies dans les Chemins de fer: 2 milliards d'actions de préférence furent offertes au public (le produit en alla 1/4 au Gouvernement allemand et 3/4 à la Compagnie), 13 milliards d'actions ordinaires allèrent gratuitement au Gouvernement allemand contre la concession de son réseau, et, enfin, 11 milliards d'obligations 5 % furent remis à un Trustee désigné par la Commission des Réparations. L'organisation de la société comprend: un Conseil d'Administration en majorité allemand¹ (14 membres sur 18), dont la présidence est assurée à un Allemand — le Trustee désigné par la Commission des Réparations, qui veille à la conservation du domaine de la Compagnie — et un Commissaire des Chemins de fer allemands, étranger, élu par les membres non allemands du Conseil, chargé de sur-

(23) L'importance respective de ces divers éléments de l'annuité Dawes est la suivante: la contribution budgétaire de 250 millions de marks or en 1925 devait atteindre en 1928-1929 le maximum de 1.250 millions; le produit de l'impôt sur les transports s'élevait à 290 millions, l'intérêt des obligations de chemins de fer à 660 millions et celui des obligations industrielles à 300 millions. (L. TROTABAS, *op. cit.* p. 186).

(24) MINOST, *op. cit.*, p. 220. — Voir: l'Annexe IV du Rapport du Comité Dawes.

veiller la gestion des affaires et jouissant d'un pouvoir de contrôle très étendu. Les actions privilégiées sont favorisées en ce que, bien que représentant seulement 2 milliards sur 26, elles nomment quatre Administrateurs sur 18, et que le Président doit être choisi parmi l'un de ces Administrateurs. Pour M. MINOST, les Experts ont voulu ainsi marquer le prix attaché à la présence dans la Compagnie d'un élément purement privé (25). C'est l'intérêt des 11 milliards d'actions détenues pour le compte des créanciers par le Trustee qui constitue le troisième élément de l'annuité Dawes: « Le Gouvernement allemand, pour se libérer de la dette des Réparations, reçoit 13 milliards d'actions pour un apport de 26 et en abandonne 11 à la collectivité des Alliés, qui par les Administrateurs nommés par le Trustee, participent à l'administration, et, par les bons qui leur seront remis, participent aux bénéfices de l'exploitation (26).

Reprenant une proposition allemande du 7 Juin 1923 (27), qu'il limite et organise, le Plan Dawes exige de l'industrie allemande, à titre de participation aux paiements des Réparations, une somme de 5 milliards de marks or. Cette somme sera représentée par des obligations hypothécaires de premier ordre, de 5 % d'intérêt et de 1 % d'amortissement. « Le montant de ces obligations est inférieur à la dette totale des entreprises industrielles en Allemagne avant la guerre. Cette dette a été pratiquement éteinte par l'avalissement de la monnaie » (28), et le Plan recommande, en outre (29), de faire la péréquation vis-à-vis des autres contribuables au moyen d'une taxe spéciale. Le plan précise (30): « ces obligations seront des obligations *individuelles* des diverses entreprises et seront garanties... par une hypothèque de premier rang sur le matériel et les biens de *chacune* des entreprises respectives

(25) *Op. cit.*, p. 222.

(26) MINOST, *op. cit.*, p. 223.

(27) Voir le Rapport Dawes: Partie I, Art. 9, C.

(28) Rapport Dawes, *loc. cit.*

(29) *eodem.*

(30) Annexe V, I.

qui les émettront ». « On ne peut davantage commercialiser la dette » (31). Le Gouvernement allemand garantit le service des obligations (32). En somme, c'est le contre-pied de la proposition allemande de 1923 où le service de la dette devait être assuré par le Reich et garanti par l'économie privée. Ces obligations industrielles, dont certaines étaient négociables et d'autres ne l'étaient pas, constituaient un fond destiné à servir de collatéral à des « bons industriels », au porteur, qui pourraient être émis sur le marché international. Le comité d'organisation retint 53.397 entreprises au capital d'exploitation de plus de 50.000 marks or. Une société anonyme, la Banque des Obligations de l'Industrie allemande, fut organisée en Août et Septembre 1924 pour recevoir les obligations individuelles, administrer les fonds, gérer les hypothèques, faire les versements au Trustee pour les obligations allemandes et émettre les bons représentatifs des obligations.

M. MINOST apprécie ainsi cette organisation: « ...Le système des experts permet d'aller plus loin encore dans la voie de la « commercialisation ». Les obligations des chemins de fer, les obligations industrielles négociables et les bons industriels sont théoriquement destinés à être émis sur le marché international. Si on y parvient, le caractère politique de la dette des Réparations s'estompera davantage: par les intermédiaires ordinaires, le souscripteur américain — ou autre — touchera les coupons d'un titre dont la Compagnie des Chemins de fer allemands ou la Banque des Obligations industrielles assurera le paiement. Les Gouvernements alliés qui auront touché leur capital, mobilisé leur créance, en vendant les titres, se désintéresseront de l'affaire, et l'économie privée allemande tiendra d'autant plus à faire honneur à sa signature... Si une telle perspective n'est plus comme en 1919... du domaine des chimères, les organismes créés par les experts y auront contribué pour beaucoup » (33).

(31) MINOST, *op. cit.*, p. 223.

(32) Voir Rapport Dawes, Annexe V — III.

(33) *Op. cit.*, p. 232.

Deux obstacles empêchaient encore le passage à la mobilisation : l'éventualité d'une suspension de transfert de paiement et l'incertitude sur le montant total de la dette allemande.

Le rapport Dawes (34) a reconnu que le transfert de sommes aussi importantes que l'annuité de réparations pouvait présenter un danger pour la stabilité monétaire allemande et s'est préoccupé d'y apporter remède (35). A cet effet « le projet prévoit que tous les paiements destinés aux Réparations, quelle qu'en soit la provenance, doivent d'abord être effectués sous forme de dépôts... au crédit de l'Agent des paiements de réparations. Les retraits de ce compte ne seront faits que par cet agent, agissant en vertu des instructions qui lui seront données par un Comité composé de 5 membres et appelé « Comité des transferts. » (36).

Le rôle de ce Comité est d'assurer le maximum de transferts sans compromettre la stabilité de la monnaie. Bien que le Gouvernement allemand et la Reichsbank doivent s'engager « à faciliter, de toutes les façons raisonnables en leur pouvoir, le travail du Comité au point de vue des transferts de fonds... » (37)., et que des dispositions soient prises pour faire obstacle aux tentatives pour empêcher les transferts et limiter l'accumulation de fonds (38), il résulte de ces dispositions une menace sérieuse pour l'encaissement effectif de leur dû par les créanciers.

Quant au montant des réparations, il faut bien remarquer que « le plan Dawes ne doit pas être considéré comme un acte international qui est venu établir sur des bases

(34) Partie I, article XIII, C.

(35) Voir L. TROTABAS, *op. cit.*, p. 188.

(36) *Plan Dawes*, Annexe VI, § 1. — « Le Comité des transferts se composera de 6 membres ; l'Agent des paiements de réparations en sera à la fois membre et président ; les 5 autres membres seront des personnalités qualifiées pour s'occuper de questions de change. Ils seront de nationalité américaine, française, anglaise, italienne et belge. Chacun sera nommé par la C. D. R. après consultation du membre du Conseil général de la Banque de la même nationalité. » (*eodem*, § 2).

(37) *eodem*, § 7.

(38) *eodem*, § 8 et § 10.

nouvelles la dette allemande » (39). Selon l'article 334 du Traité de Versailles, seuls les Gouvernements intéressés auraient pu, d'un commun accord, modifier la dette allemande. Les experts agissaient en quelque sorte sur un plan inférieur, et ne pouvaient réaliser qu'un nouvel état de paiement, une expérience pour connaître les capacités de paiement de l'Allemagne. On peut même dire que, juridiquement, « si le plan Dawes a pu toucher à la dette allemande, ce ne fut que pour l'accroître, puisque ce plan repose sur un emprunt » (40).

Il est, d'un autre côté, incontestable que les résultats de cette expérience et l'ordre des grandeurs des paiements envisagés par le plan ne pouvaient être sans influence sur le montant de la dette. Officiellement, jusqu'aux accords de La Haye, la dette allemande s'élevait au chiffre de 132 milliards de marks-or fixé à Londres le 27 avril 1921 par la C. D. R. Or, le plan Dawes « sans revenir sur ce chiffre, est loin... de permettre le service des intérêts et de l'amortissement de cette indemnité, surtout dans les délais qui avaient d'abord été prévus » (41). « Le paiement des intérêts à 5 %, sans amortissement, d'une dette de 132 milliards exigerait le versement pour l'Allemagne à perpétuité d'une annuité de 6.600 millions de marks or. D'après le plan Dawes, l'Allemagne ne paie que 2 milliards 1/2 par an. Dans ces conditions, non seulement la dette de 132 milliards ne diminue pas, mais encore elle s'accroît chaque année... » (42).

Cette valeur de capitalisation d'environ 45 milliards des annuités Dawes devait fatalement s'opposer aux 132 mil-

(39) L. TROTABAS, *op. cit.*, p. 182.

(40) L. TROTABAS, *op. cit.*, p. 184.

(41) L. TROTABAS, *op. cit.*, p. 214.

(42) JÈZE, *Journal des Finances*, 23 Novembre 1928.

« On a calculé que les annuités prévues par les Experts, même si elles étaient effectuées jusqu'à la fin des siècles, ont une valeur actuelle de 30 milliards 800 millions de marks or. Dès lors la dette allemande totale, en y comprenant tout, même les frais d'occupation, est fixée indirectement par les Experts eux-mêmes, à un maximum de 30 à 31 milliards. Si on y ajoute les 16 milliards d'obligations industrielles et des chemins de fer, on obtient un total de 46 à 47 milliards au maximum » (G. JÈZE, *Journal des Finances*, 18 Avril 1924).

liards de l'état de Londres. D'un côté, une estimation juridiquement indiscutable, et de l'autre, une estimation ayant pour elle son caractère pratique de résultat d'une expertise. Il ne pouvait en résulter dans le public qu'un sentiment d'incertitude, d'attente, de révision, évidemment défavorable à un placement de titres sur le marché. Mais cette réduction indirecte avait d'autre part un aspect favorable à la commercialisation. Elle faisait abandonner dans l'évaluation de la dette allemande les « chiffres astronomiques » pour la placer sur le plan des possibilités. « C'est ... le point essentiel ... si l'on veut envisager pratiquement la mobilisation de la créance allemande, si l'on veut arriver à confondre la dette des Réparations avec le crédit privé de l'Allemagne, nous sommes incontestablement obligés de nous placer en face d'un chiffre total de dettes... qui corresponde à l'évidence, à la possibilité de mobilisation de l'Allemagne » (43). Il suffit, pour montrer l'influence du plan Dawes dans ce sens, de constater combien sa « valeur actuelle » est voisine de celle du plan Young (44).

C). — LA COMMERCIALISATION DE LA DETTE ALLEMANDE
DES RÉPARATIONS DANS LE PLAN YOUNG

En 1927 et en 1928, l'Agent général des paiements attira l'attention sur l'intérêt qu'il y aurait pour les créanciers comme pour le débiteur des réparations à ce que l'on sortît de l'état d'attente dans lequel le plan Dawes laissait tout le monde (45). Des pourparlers s'engagèrent entre les différents gouvernements intéressés, pendant que se déroulait une campagne révisionniste d'origine allemande. Ces gouvernements profitèrent de la réunion à Genève de la

(43) C.-J. GIGNOUX, Chambre, deuxième séance du 27 Mars 1930, J. O. 28 Mars, *Débats*, p. 1335.

(44) La valeur actuelle du Plan Dawes était en 1924 d'un ordre de grandeur de 45 milliards de marks or. Celle du plan Young était en 1929, de près de 37 milliards, auxquels on doit ajouter les 7 milliards produits par le Plan Dawes.

(45) Voir les *Rapports de l'Agent général des Réparations* du 10 Septembre 1927, p. 187, et du 7 Juin 1928, p. 118.

neuvième Assemblée de la Société des Nations pour faire aboutir ces négociations à la signature d'un protocole, le 16 septembre 1928. Le § 2 disposait que les puissances créancières de l'Allemagne étaient d'accord pour confier à un comité d'experts le soin d'élaborer des propositions pour un règlement complet et définitif de la question des réparations. Ce comité (qui fut présidé par l'un des délégués américains M. OWEN D. YOUNG) se réunit à Paris le 11 février 1929. Il rédigea un rapport qui porte la date du 7 Juin 1929: le « Plan Young ». Ce plan servit de base aux travaux des deux conférences intergouvernementales de La Haye où furent signés le 31 Août 1929 et le 20 Janvier 1930 les accords réglant le problème des réparations (46).

Le plan Young n'est plus comme le plan Dawes un état de paiements, un moyen, mais une fin. Il établit pour l'Allemagne une tâche définie (47) à accomplir sous sa responsabilité: l'exécution d'un tableau d'annuités dont le paiement la libère au fur et à mesure. C'est dans l'obligation de verser le montant de ces 59 annuités que consiste la dette allemande (48). Quant aux possibilités de moratoire de transfert, elles sont complètement supprimées pour une partie de cette dette (comprenant 37 annuités de 612 millions de reichmarks) qui en constitue ce qu'on a appelé la tranche indifférable ou inconditionnelle (49).

(46) Voir le Rapport du Comité des Experts, le texte des accords de La Haye du 31 Août 1929 et du 20 Janvier 1930 et leurs annexes dans l'« *Annexe au projet de loi portant approbation des différents accords intervenus à La Haye... en vue du règlement complet et définitif du Problème des Réparations* », Chambre des Députés, Session de 1930, Annexe N° 3024.

(47) Voir le Certificat de dettes du Reich allemand comprenant le tableau des annuités dans l'annexe citée note (46), page 37.

(48) Toute évaluation du capital représenté par les annuités Dawes ne pouvait avoir qu'un caractère estimatif. On peut au contraire faire un calcul répondant à une réalité financière du capital représenté par le tableau des annuités de La Haye, qui est celui dont ces annuités peuvent assurer le service en intérêt et amortissement, dès que l'on connaît les conditions d'émission des emprunts de mobilisation.

(49) Au contraire de M. CAILLAUX, qui « n'aime pas les barbarismes » (J. O. 25 Juillet 1929, *Débats*, Sénat, p. 938) nous préférons le vocable de « différable » à celui de « conditionnel », car il attire l'attention sur le principal caractère de la tranche ainsi qualifiée, qui est d'être susceptible d'un moratoire de transfert et qui ne dépend d'aucune condition.

Un tel régime effaçant les éléments d'incertitude du plan Dawes supprimait les derniers obstacles à la commercialisation. Les accords de La Haye allèrent encore plus loin : partant de cette dette bien définie, garantie, certaine, ils mirent sur pied des dispositions précisant les modalités de la mobilisation et l'organisant. L'émission d'un emprunt allemand effectuée en Juin 1930 par les soins de la B. R. I. constitua la dernière étape de cette tâche.

1° *La partie non différable de l'annuité Young*

Du point de vue de la commercialisation, la caractéristique essentielle du plan Young est donc la division de la dette allemande en deux parties : la plus faible, (annuités de 612 millions de reichmarks à verser pendant 37 ans) qui est destinée au paiement des réparations proprement dites, est aménagée spécialement pour être mobilisée (50), l'autre partie (dont les annuités s'échelonnent sur 59 ans) qui est destinée à la couverture des dettes interalliées peut être l'objet d'un moratoire de transfert et même d'un moratoire de paiement (51). C'est l'annuité indifférable qui doit ici retenir l'attention.

(50) Le coupon de chaque annuité attaché au Certificat de dette remis à la Banque des Règlements Internationaux « est divisé en deux parties : la partie A représente la fraction de l'annuité mobilisable et non différable ; la partie B, la fraction différable de chaque annuité. Chacune de ces deux parties du coupon d'annuité jouit de droits absolument égaux, sauf en ce qui concerne les possibilités de moratoire... » (*Accord de La Haye* du 20 Janvier 1930, *Annexe III, Certificat de dette du Reich allemand*, § 3, I). Il faut en conclure que l'on n'a pas écarté la possibilité au moins théorique de commercialiser la fraction différable. Mais « les titres correspondants à la fraction non mobilisable (ce terme est mis ici d'une manière bien inopportune pour différable) des coupons d'annuités ne pourront être créés qu'avec le consentement du Gouvernement allemand » (*eodem*, § 5, 2, a)) tandis que la mobilisation de la fraction indifférable est laissée à l'initiative de la Banque des Règlements Internationaux agissant d'accord avec les créanciers et les Banques centrales des pays où aurait lieu l'émission, l'Allemagne n'ayant pas à savoir où en est cette mobilisation. En pratique, seul semble mobilisable le capital dont le service peut être fait par la fraction indifférable de l'annuité Young.

(51) « En donnant un préavis d'au moins 90 jours, le Gouvernement allemand aura le droit de suspendre, pour une période de 2 années au maximum à partir de la date des échéances de versements, la totalité ou une partie des transferts de la fraction différable de l'annuité... » (*eodem*, § 5, 3).

« Pendant tout le temps de la suspension des transferts, mais pas avant une année à partir de son entrée en vigueur le Gouvernement allemand aura

Comment le service de cette annuité est-il assuré? La tranche non différable n'a pas été l'objet de garanties spéciales; à ce point de vue, bien que divisée en deux fractions, l'annuité Young constitue un tout, et aucune des mesures prises pour en assurer le paiement ne s'applique spécialement à l'une ou l'autre de ces deux fractions.

Il faut d'abord relever la responsabilité générale à la charge du Reich d'effectuer les paiements sur ses revenus généraux. En outre, les accords de La Haye ont organisé deux garanties: une contribution de la Compagnie des Chemins de fer allemands, se rapprochant de celle du plan Dawes, et l'affectation à titre de garantie collatérale de certaines recettes du Reich. Enfin, des dispositions ont été prises pour écarter des obstacles qui auraient pu gêner indirectement la mobilisation. Il n'y a plus, comme dans le plan Dawes, de collaboration de l'industrie allemande au paiement des réparations.

La contribution de la Compagnie des chemins de fer consiste en une série d'annuités de 660 millions de Reichmarks à verser en douze mensualités à la B. R. I., le premier versement devant être fait le 1^{er} Octobre 1929 et le dernier le 1^{er} Avril 1966 (52).

Cette taxe « sera prélevée sur les recettes de l'exploitation de la Compagnie, au besoin en ayant recours à toutes les réserves... elle jouira d'une priorité par rapport à tous les impôts... elle aura également priorité sur toute charge hypothécaire on non grevant la Compagnie » (53).

le droit de suspendre pour une année le paiement de 50 % de toutes sommes dont le transfert sera alors susceptible de suspension dans les conditions ci-dessus prévues... » (*eodem*, § 5, 5).

La demande de moratoire de transfert entraîne la réunion, par les soins de la Banque des Règlements Internationaux, d'un Comité consultatif spécial chargé d'examiner la situation de l'Allemagne, les Gouvernements prenant ensuite les décisions que cet avis pourra leur inspirer.

(52) Voir le texte du *Certificat de la Deutsche Reichsbahn Gesellschaft*, Accord de La Haye, du 20 Janvier 1930, Annexe IV.

Le montant de la tranche indifférable s'élevait dans le Rapport Young à cette somme de 660 millions de Reichmarks. Le protocole de La Haye du 31 Août 1930 (annexe I, § 7 des Accords de cette même date) la réduit à 612 millions de Reichmarks, mais en en excluant les sommes nécessaires au service de l'emprunt Dawes qui y étaient primitivement comprises.

(53) Certificat cité *supra*.

L'obligation à cette contribution est inscrite dans une nouvelle loi sur les chemins de fer dont l'adoption a été imposée au Reich avant la ratification du plan (annexe VI). Le § 34 de cette loi impose au Gouvernement allemand une surveillance sur l'exploitation et les tarifs telle que la contribution de la Compagnie soit toujours assurée. L'impôt sur les transports est supprimé par le § 15.

Cette garantie est solidement organisée et doit assurer des versements réguliers.

Par l'« affectation à titres de garantie collatérale de certaines recettes » (54), le Gouvernement allemand s'est engagé à ne pas affecter le produit de droits de douane, des impôts sur le tabac, la bière et l'alcool, à un emploi autre que « le service du certificat représentant les annuités payables par l'Allemagne, y compris le service de toutes obligations qui pourraient être émises dans les conditions prévues par le nouveau plan ». (C'est-à-dire obligations mobilisant l'annuité indifférable). Il s'est donc indirectement engagé à affecter ces recettes au service de l'annuité de réparations. Il faut remarquer que ces impôts avaient, sous le régime du plan Dawes, constitué entre les mains de l'Agent général un gage positif qui s'était révélé d'un rendement très régulier.

A cette préoccupation de consolider encore les bases financières de la mobilisation correspondent certaines mesures que l'on peut rapprocher de cette même idée de « gage négatif » : il s'agissait d'éviter qu'une initiative de la Trésorerie allemande (ou des trésoreries annexes : chemins de fer, postes), ne mît en péril le succès de la mobilisation Young par une émission d'emprunts qui y ferait concurrence. La situation embarrassée de sa Trésorerie avait conduit le Gouvernement allemand à entamer, vers la fin de 1929, des négociations en vue d'emprunts à long terme avec les Maisons américaines MORGAN et DILLON READ : une intervention française les interrompit. Dans la dernière semaine de la conférence de La Haye, pour évi-

(54) *Accords de La Haye* du 20 Janvier 1930, Annexe VII.

ter le retour d'une telle situation, on obtint du Gouvernement allemand l'engagement de ne pas émettre d'emprunt à long terme avant le 31 mars 1931, époque à laquelle devait être émis le premier emprunt de mobilisation (55). Cette préoccupation de suppression de toute concurrence devait être poussée jusqu'à la recherche de la liaison des intérêts de l'Allemagne et de ses créanciers: pour ne pas couper toute ressource à l'Allemagne, on lui accorda une option de 100 millions de dollars sur les 300 millions du premier emprunt Young (56).

Enfin, les créanciers de l'Allemagne qui participaient aux accords de La Haye se sont préoccupés d'éluder les possibilités de concurrence venant du gouvernement des Etats-Unis: les dettes de guerre de l'Allemagne envers l'Amérique ayant fait l'objet d'un accord particulier, il y avait pour les autres créanciers le risque de voir l'Allemagne utiliser ses ressources disponibles au paiement de la dette américaine, à l'exclusion du paiement des autres dettes. (Les accords de La Haye assurent entre leurs signataires la répartition proportionnelle à leurs droits de toute somme versée par l'Allemagne, par le moyen d'une intervention de la B. R. I.). A La Haye, on fit en quelque sorte rentrer l'Amérique dans le rang: l'Allemagne dut prendre l'engagement de ne pas faire le service de sa dette

(55) Voir l'*Arrangement concernant la mobilisation d'une fraction de la partie non différable des annuités du nouveau plan* », § 2, rapporté dans l'Annexe au projet de loi portant approbation des différents accords intervenus à La Haye, Chambre des Députés, 1930, Annexe N° 3024, p. 142.

(56) Une exception a été faite à La Haye (voir l'« Arrangement.... » cité *supra*, I, 5) pour un emprunt de 125 millions de dollars remboursable en 50 ans, contracté antérieurement aux accords auprès de différents groupes financiers rassemblés autour de la firme Kreuger. « M. KREUGER a accepté: 1° qu'aucun titre relatif à son prêt ne serait mis en circulation avant 1933; 2° que le service de cet emprunt serait fait exactement dans les mêmes conditions que le service de l'annuité inconditionnelle du Plan Young. En d'autres termes, ainsi qu'il a été maintes fois remarqué, il admet que les conditions de solvabilité de l'emprunt Young sont suffisantes pour que lui, financier nécessairement avisé, se place exactement sur le même plan que les porteurs de cet emprunt. Il y a là un symptôme qui a son intérêt ». (C.-J. GIGNOUX, Chambre, deuxième séance du 27 Mars 1930, J. O. 28 Mars, *Débats*, p. 1337). (Voir les lettres échangées entre le Ministre des Finances du Reich et M. Yvar KREUGER rapportées dans l'« Annexe au projet de loi portant approbation des différents accords intervenus à La Haye », 1930, Chambre, Annexe N° 3024, p. 144).

américaine si elle ne faisait pas en même temps le service de ses autres dettes, et de ne faire le service de l'une que dans la mesure où elle ferait le service des autres (57).

2° L'organisation de la commercialisation de la dette allemande dans les accords de La Haye

Les accords de La Haye ont supprimé les différents organes de contrôle établis par le plan Dawes: Agence générale des paiements de Réparations, Commissaires... Leurs fonctions d'information et de coordination entre l'Allemagne et les créanciers ont été transférées par ces accords à une Banque des Règlements Internationaux (58). Il n'est pas question ici d'exposer le rôle proprement bancaire de la B. R. I., mais uniquement celui qu'elle a été appelée à jouer comme intermédiaire entre l'Allemagne et ses créanciers pour le paiement des réparations, et, en particulier, ses fonctions en tant qu'organe chargé de la mobilisation de la dette allemande.

La B. R. I. a été désignée (59) comme mandataire, « trustee », chargé d'assurer le recouvrement des réparations et le paiement des dettes interalliées. A l'égard de la France, la B. R. I. joue effectivement ce double rôle, puisque la France est à la fois créancière des réparations allemandes et débitrice des dettes interalliées envers l'Angleterre et l'Amérique. La B. R. I. garde le certificat de dette de l'Allemagne et le certificat délivré par la Compagnie des chemins de fer allemands, reçoit les versements effectués par l'Allemagne et les répartit entre les créanciers conformément à leurs droits (60).

(57) Voir l'« Echange de lettres au sujet de l'accord germano-américain » du 20 Janvier 1930, entre le Président de la Conférence de La Haye et le Ministre des Affaires Etrangères du Reich.

(58) Voir le rapport Young, Annexe I.

(59) *Accord de La Haye* du 20 Janvier 1930, Annexe VIII, « Projet de contrat de Mandat (Trust) ».

(60) La Banque des Règlements Internationaux joue, en outre, un certain rôle de garantie: le rapport des Experts organisa (Annexe VIII, § 196 à 205) un fonds spécial de garantie à gérer par la Banque des Règlements Internationaux, destiné à égaliser les paiements insuffisants aux autres créanciers

La B. R. I. a reçu « ...le mandat exclusif d'agir comme agent des Gouvernements créanciers ou de l'un quelconque d'entre eux en ce qui concerne les opérations relatives à la mobilisation des annuités allemandes... » (61). Les pouvoirs donnés à la B. R. I. pour lui permettre de remplir cette tâche sont variables selon les modalités de l'opération envisagée: les accords organisent deux sortes de mobilisation possible. D'une part, une mobilisation par un ou plusieurs créanciers « par une émission sur leur propre marché »; d'autre part, une mobilisation au moyen d'une « émission internationale sur d'autres marchés que leurs marchés respectifs » par les soins de la B. R. I.

Il était en effet intéressant pour la plupart des puissances créancières que puisse être transféré sur l'Allemagne le poids des dettes qu'elles avaient été amenées à contracter par suite de la carence de ses paiements. Les accords ont donc formellement indiqué que la mobilisation pourrait être effectuée « en relation avec des opérations de conversions intérieures ». Les titres émis constitueraient alors des tranches nationales que chaque créancier pourrait offrir sur son marché aux conditions qu'il pourrait obtenir. Dans ce cas, la B. R. I. n'a pas à intervenir pour examiner l'opportunité de la création de ces titres (62), mais il est bien entendu que ces titres ne pourront être cotés que sur leur marché d'émission. Leur service doit toutefois être effectué « *pari passu* » avec celui de tous autres titres mobilisant la dette allemande.

En cas de mobilisation internationale, la B. R. I. doit intervenir. Elle doit d'abord examiner l'opportunité de l'opération, soit sur sa propre initiative, soit à la requête d'un créancier, puis, déterminer, d'accord avec les Banques

en cas d'une suspension de la fraction indifférable de l'annuité. Ce fonds doit être constitué par un versement français, égal au dixième de toute partie mobilisée de l'annuité française, et s'élevant au plus à 500 millions de Reichmarks (voir *Accords de La Haye* du 20 Janvier 1930, Annexe VIII, Art. 11, 4 et Art. 13). Cette obligation spéciale a été assumée par la France en considération de la fraction élevée qu'elle reçoit dans la répartition de l'annuité indifférable.

(61) *eodem*, Art. 12.

(62) Art. 12, § b, 2^e alinéa.

Centrales intéressées, les marchés où les offres peuvent être faites. Aucune émission à caractère international ne pourra avoir lieu sur le marché de l'un des pays signataires des accords sans l'approbation du gouvernement de ce pays. Enfin la B. R. I. fixe d'accord avec les Gouvernements et les banquiers émetteurs le montant et les autres conditions de l'émission et demande au Gouvernement allemand la création des titres (63).

3° L'emprunt allemand 5 1/2 % de Juin 1930

Les créanciers de l'Allemagne préférèrent que la première opération de commercialisation fut à caractère inconditions de l'émission et demande au Gouvernement allemand; pour cela, on en faisait une dette envers des particuliers, genre de dette considéré comme moins souple que la dette interétatique. Les créanciers eurent le sentiment qu'en émettant des titres sur le plus grand nombre de marchés possible, on renforcerait encore la garantie tirée de la mobilisation. (On retrouvera plus loin cet important problème). Si, par exemple, le premier emprunt avait été émis en liaison avec une conversion de titres de rente française, c'est-à-dire souscrit au moyen de titres français, une impression psychologique dangereuse aurait pu être créée, à savoir que l'opération ne présentait qu'un caractère intérieur. Ce danger, qui aurait eu pour cause la confusion de l'Etat français et des particuliers français, devait être évité. Il fallait écarter le tête-à-tête du créancier français, Etat ou particulier, avec le débiteur allemand. Une mobilisation sur le marché international, en apportant

(63) Le partage du produit de semblables émissions se fera dans la proportion des chiffres suivants: France 500, Grande-Bretagne 84, Italie 42, Japon 6,6, Yougoslavie 6, Portugal 2,4. La part française est donc de 500/641 du total, ce qui constituerait, si toute la fraction non différable était mobilisée, une somme supérieure d'environ 80 millions de Reichmarks à la part qui devrait lui revenir pour ses dommages. Ce succès des Experts français apparaît comme la contre-partie des sacrifices consentis par la France sur le montant des annuités. L'attribution de cette large part a d'ailleurs été cause de l'obligation imposée à la France de la constitution d'un fonds de garantie entre les mains de la Banque des Règlements Internationaux.

ce que M. PALMADE a heureusement appelé le « coloris international des opérations » (64), devait donc utilement précéder les mobilisations intérieures. En effet, quand un créancier procéderait ensuite à une émission nationale, le Gouvernement allemand, devant ignorer quels sont les porteurs d'obligations, et payant par l'intermédiaire de la B. R. I., cette émission profiterait du caractère international du premier emprunt. Dès la Conférence de La Haye, les Gouvernements créanciers précisèrent le montant du premier emprunt à émettre ainsi : 300 millions de dollars. Comme, pour les raisons exposées plus haut, le Gouvernement allemand avait dû prendre l'engagement de s'abstenir de tout recours au crédit à long terme et comme on ne voulait pas lui couper toute ressource, on lui accorda la faculté de participer pour un tiers à cet emprunt (65).

Le service de cet « emprunt Young » est assuré, pour les 200 millions de dollars destinés aux créanciers, par un prélèvement sur les paiements de réparations, et, pour les 100 millions destinés à l'Allemagne, par un versement du Reich sur ses revenus généraux. Ce prélèvement et ce versement seront confondus par la B. R. I. dans un compte affecté au service de l'emprunt.

Les pourparlers entre les Gouvernements intéressés ont abouti le 11 Juin 1930 à la signature d'accords réglant les dernières conditions de l'émission. Celle-ci eut lieu le 18 Juin aux Etats-Unis et le lendemain dans les huit pays européens participant à la souscription (66).

Le montant nominal de l'emprunt a été fixé à 350 millions de dollars, ce qui permet à la B. R. I. d'encaisser une somme nette de 300 millions de dollars (67).

(64) Chambre, deuxième séance du 29 Mars 1930, J. O. 30 Mars, p. 1414.

(65) Voir aux Accords de La Haye du 20 Janvier 1930 l'« Arrangement concernant la mobilisation d'une fraction de la partie non différable des annuités du nouveau plan », § 6 et § 7.

(66) Pour les détails de l'émission Young voir le *Rapport fait au nom de la Commission des Finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1931-32 (Finances)* par M. PALMADE, Député. — Chambre des Députés, session de 1930, Annexe au procès-verbal de la deuxième séance du 11 Juillet 1930 N° 3859.

(67) La différence représentant les primes d'émission (les titres ont été émis à 98,25 % en France et à 90 % sur les autres places), la Commission des banques et les droits de timbre.

Les tranches nationales ont été fixées aux chiffres suivants :

France: 2.515 millions de francs.
Etats-Unis: 98.250.000 dollars.
Angleterre: 12 millions de livres sterling.
Suède: 110 millions de couronnes.
Hollande: 76 millions de florins.
Suisse: 92 millions de francs suisses.
Allemagne: 36 millions de reichsmarks.
Belgique: 35 millions de belgas.
Italie: 110 millions de lires.

La B. R. I. versa à l'Allemagne les 100 millions de dollars convenus, mais la répartition des 200 millions de dollars revenant aux créanciers ne se fit pas aux chiffres primitivement prévus: l'Angleterre ne consentit à participer à l'émission pour la somme importante de 50 millions de dollars qu'à condition que l'opération n'entraînât pas de transfert de fonds de Londres sur l'étranger et, qu'en conséquence, elle conservât toute la tranche émise chez elle.

La répartition se fit donc ainsi :

France	132.215.000
Empire britannique	50.000.000
Italie	13.105.000
Japon	2.060.000
Yougoslavie	1.872.000
Portugal	748.000

200.000.000 dollars.

La tranche souscrite en France, d'un montant de 84 millions 500.000 dollars est représentée par 2.515.000 obligations de 1.000 francs 5 1/2 %, nettes d'impôts allemands et français. La France, ayant reçu 132.215.000 dollars sur le produit de l'emprunt, et son marché ayant souscrit pour 84.500.000 dollars, a bénéficié des souscriptions étrangères pour environ 1.200.000.000 de francs.

Le prix d'émission a été fixé à 98,25 %, soit 982 fr. 50 par obligation. L'intérêt est payable par coupons semestriels de 27 fr. 50 nets (68).

L'amortissement se fera en 35 ans à partir du premier Juin 1930, par tirage au sort ou par des rachats en bourse. Le Gouvernement allemand s'est réservé la faculté de rembourser tout ou partie de l'emprunt Young à partir du 1^{er} Juin 1935.

Le capital des obligations, comme les coupons, ne sont pas complètement internationalisés : aux termes du plan Young lui-même, le remboursement de chaque titre et le service de ses coupons ne pourront être faits que dans la monnaie du marché d'émission du titre ; le paiement des coupons et le remboursement des titres émis en France seront donc faits en francs français (de 65,5 milligrammes d'or au titre de 900/1.000). Mais les porteurs peuvent cependant demander le paiement de leur capital ou des intérêts, en monnaie étrangère sur toutes les places où une série quelconque de l'emprunt sera cotée, mais au cours du change du jour (et non à l'équivalent de leur valeur or : la définition de cette valeur ne s'applique pour chaque titre qu'exclusivement à la monnaie du marché d'émission).

L'emprunt Young est donc intéressant en ce qu'il met les porteurs à l'abri de tout risque de dépréciation de la monnaie du débiteur : l'Allemagne doit faire en tout état de cause les paiements à la B. R. I. en telles devises étrangères que celle-ci lui demandera. Il met également à l'abri des risques de la monnaie du créancier les porteurs qui sont remboursés en la monnaie de leur marché d'émission à l'équivalent de sa valeur or.

Les aspects internationaux de l'emprunt allemand de Juin 1930 sont donc les suivants :

(68) Sur les autres places le prix d'émission était de 90 %. Cette différence est causée par l'exemption des droits de timbre et de l'impôt sur le revenu des valeurs étrangères dont est l'objet la tranche française. Le produit de l'excédent du prix d'émission de la tranche française sur le prix d'émission des autres tranches a été versé au Gouvernement français et attribué à la Caisse Autonome d'Amortissement, en contre-partie partielle du manque à gagner provenant de cette exemption d'impôts.

1° Le taux d'intérêt (5 1/2 %) et le prix de remboursement (pair de 100 %) sont uniformes.

2° Les titres de chaque tranche nationale représentent une valeur de capital et d'intérêt non seulement en monnaie du marché d'émission de cette tranche, mais une valeur qui se réfère à la valeur or des diverses monnaies des marchés d'émission.

3° La B. R. I. assure le service de tous ces titres sur un pied d'égalité parfaite, sans faire entre chaque tranche d'autre distinction que celle au sujet des monnaies respectives dans lesquelles le service doit être fait.

Il faut enfin relever la modicité du montant de l'emprunt émis en juin 1930: le capital à servir sur l'annuité de réparations est de 200 millions de dollars seulement. La somme nécessaire au service annuel de ce capital est de 13 à 14 millions de dollars, soit au cours de 4 reichsmarks 1/5 pour 1 dollar, de 55 à 60 millions de reichsmarks, alors que l'annuité mobilisable est de 612 millions de reichsmarks. La mobilisation réalisée n'est même pas de l'ordre du dixième de la valeur représentée par la suite des annuités non différables (69).

(69) L'Art. 4 de la loi adoptant le Plan Young dispose que: « Le produit net et en espèces des opérations précitées (les opérations de mobilisation prévues par le Plan Young), disponible au profit du Trésor français sera attribué à la Caisse Autonome d'Amortissement.

Voir la discussion sur l'emploi des fonds provenant de l'application du Plan Young, Chambre, deuxième séance du 29 Mars 1930, J. O. 30 Mars, *Débats*, pp. 1438 et suiv.

SECTION II

ÉTUDE THÉORIQUE DES TRANSFORMATIONS DES DETTES EXTÉRIEURES D'ÉTAT

A) LE PROBLÈME DES TRANSFORMATIONS DES DETTES EXTÉRIEURES EST UN PROBLÈME DE RELATIONS D'ÉTAT A PARTICULIERS.

Les transformations des dettes extérieures d'Etat donnent d'intéressantes indications sur la manière dont de telles dettes sont considérées par ceux qui y sont engagés. La transformation d'une dette commerciale en dette politique est recherchée par le débiteur, qui y voit une opération tendant à adoucir sa situation: ainsi, la France s'est efforcée d'obtenir la transformation de certaines dettes envers des banquiers américains en une dette envers les Etats-Unis, espérant obtenir des Etats-Unis des conditions de remboursement qu'elle ne pouvait attendre de la part de banquiers; elle a recherché de même l'assimilation de sa dette des stoks américains à sa dette pour prêts de guerre, pour éviter des échéances massives. Au contraire, la commercialisation d'une dette politique est recherchée par le créancier comme un moyen capable de consolider ses droits. L'intérêt pour l'Amérique des possibilités de commercialisation de sa créance pour prêts de guerre, telles qu'elles résultent de l'article 7 des Accords de Washington, est au fond de lui permettre de tenir le langage suivant: « Cette créance est rigoureuse, puisqu'elle pourrait, à la seule volonté américaine, être une créance commerciale », langage qui lui paraît susceptible de donner à cette

créance le plus de poids possible. Les créanciers des réparations allemandes, après avoir essayé de l'occupation militaire, de l'organisation de contrôles financiers et de gages divers, ne crurent pouvoir mieux faire pour régler complètement et définitivement leur situation que de recourir à la commercialisation (1).

Pourquoi la transformation d'une dette commerciale en une dette politique est-elle considérée comme allégeant la situation du débiteur qui recherchera cette transformation, tandis que la transformation d'une dette politique en dette commerciale est l'objet d'une appréciation et d'une attitude exactement inverses?

Quand on cherche à pénétrer plus profondément la pensée des auteurs qui ont exposé cette thèse, on constate qu'à travers une expression qui peut prêter à équivoque, cette pensée se précise de la manière suivante: la transformation d'une dette commerciale en une dette politique est avantageuse pour le débiteur, parce que c'est *la transformation d'une dette d'Etat à particuliers en une dette d'Etat à Etat*; la transformation d'une dette politique en une dette commerciale est avantageuse pour le créancier, parce que c'est *la transformation d'une dette d'Etat à Etat en une dette d'Etat à particuliers* (2).

Il est certain que le langage courant manque de rigueur; certes, toute dette politique est une dette d'Etat à Etat, mais toute dette d'Etat à Etat n'est pas nécessairement une dette politique (il suffit de penser à la dette des stocks américains, généralement dénommée commerciale). Mais il est intéressant de constater que les transformations des det-

(1) « Il n'est pas besoin de réfléchir longtemps pour constater que la commercialisation, *toutes choses égales d'ailleurs*, est une aggravation formidable de la charge. Une dette *politique* tend naturellement vers zéro. Avec le temps, les chances d'annulation augmentent. Une dette *commerciale* est par nature intangible. Le temps ne la diminue pas, seuls les paiements l'amortissent. » (G. JÈZE: *Le Comité des Experts*, « Journal des Finances » du 22 Février 1929).

(2) « La créance de la France pour la réparation matérielle des dommages de guerre sera, en fait comme en droit, irréductible, lorsqu'elle aura cessé d'être *une dette politique de l'Etat allemand envers l'Etat français*, lorsqu'elle sera devenue *une dette commerciale du Reich envers des particuliers*. » (G. JÈZE, *Journal des Finances*, 28 juin 1929).

tes d'Etat mettent au premier plan le rôle tenu dans la nature de ces dettes par la qualité des parties en présence, et que, dans l'opinion générale, le problème des dettes politiques et des dettes commerciales peut se résumer ainsi : une dette politique est une dette facile à supporter *parce que* c'est une dette d'Etat à Etat ; une dette commerciale est une dette rigoureuse, *parce que* c'est une dette d'Etat à particuliers. Ceci semble annoncer que tout dans les transformations de dettes extérieures d'Etat tourne autour de la personnalité des parties, et que le problème des transformations des dettes d'Etat peut se ramener à un problème de relations d'Etat à particuliers. C'est effectivement ce que peut permettre de vérifier l'étude de ces questions au point de vue financier et au point de vue juridique. Mais le problème des transformations des dettes d'Etat doit en outre être étudié sur un autre plan que le plan technique.

Par exemple, dans le cas de commercialisation d'une dette politique, l'apparition de particuliers dans un rapport où primitivement ils n'intervenaient pas va donner plus de solidité à ce rapport. Or, le fait de cette consolidation va avoir des conséquences qui échapperont complètement aux souscripteurs de l'emprunt de commercialisation. L'Etat ancien créancier va pouvoir renoncer à certaines garanties, telles que occupation de territoire, organisation de contrôles et de gages, etc..., questions qui sont essentiellement du domaine politique et de la compétence exclusive des Etats. La transformation des dettes d'Etat apparaît donc d'abord comme un moyen, et, après en avoir précisé le mode d'action, il faut rechercher quelles fins il peut servir à atteindre. Que ces fins soient d'ordre politique, cela n'est pas pour étonner. On a vu que les emprunts « commerciaux » d'Etat à personnes privées comportaient de nombreuses incidences politiques ; l'étude des transformations des dettes extérieures d'Etat permettra d'en indiquer de nouveaux exemples.

C'est d'ailleurs la « commercialisation » qui doit retenir le plus l'attention dans une analyse des transformations

dettes d'Etat. Les novations de dettes commerciales d'Etat envers des particuliers en dettes d'Etat à Etat ont été, en fait, des opérations peu importantes et peu nettes. Quant à la transformation d'une dette commerciale d'Etat à Etat en dette politique, telle que celle à laquelle a donné lieu la dette des stocks américains, on doit considérer qu'elle n'a que peu de répercussions sur la nature de cette obligation et se limite au fond à un accord sur de nouvelles conditions de paiement. C'est une opération qui ne se passe qu'entre Etats et qui n'est donc pas susceptible d'apporter d'éléments à l'étude du problème des relations financières entre Etats et particuliers.

B) LES TRANSFORMATIONS DE DETTES COMMERCIALES EN DETTES POLITIQUES

Le premier point à résoudre pour un Etat débiteur de personnes privées, qui cherche à transformer sa dette en une dette envers un Etat, est de s'assurer le concours de l'Etat qui va se subroger aux anciens créanciers, c'est-à-dire obtenir de lui une ouverture de crédit suffisante pour lui permettre de remplir les obligations assumées envers les porteurs privés, et son concours moral, son appui dans les négociations que l'Etat débiteur va être amené à engager avec ses créanciers primitifs.

L'Etat est débiteur de créanciers privés : d'un gros capitaliste, d'un consortium bancaire, d'un ensemble de porteurs de titres... Cette dette lui coûte cher ; par hypothèse, plus cher que le crédit d'un montant égal à sa dette qu'il a pu obtenir d'un état qui sera généralement l'Etat souverain des créanciers privés. Comment faire pour remplacer la dette envers les personnes privées par la dette envers l'Etat, du chef de son ouverture de crédit ? Il n'y a pas d'autre moyen que de désintéresser complètement ces créanciers privés. Si, lors de la conclusion de l'emprunt, l'Etat s'est réservé la possibilité de racheter ses titres, tout ira bien : il n'y aura qu'à faire jouer cette clause, en payant

au besoin les primes qui auront pu être prévues pour cette éventualité. Sinon, il faudra obtenir l'adhésion volontaire des intéressés. L'Etat débiteur ne pourra rien faire d'autorité. Par exemple, la France dut obtenir l'assentiment des banquiers américains envers qui elle était débitrice pour obtenir le remplacement des valeurs neutres déposées en gage de ses emprunts par des titres de la Trésorerie américaine. Tous les détails de cette opération décrite plus haut concourent à mettre en relief cette solidité de la situation des créanciers privés. Malgré l'appui de la Trésorerie américaine acquis à la France, rien ne put être fait qu'en complet accord avec eux. Il n'existe qu'une seule manière correcte pour un Etat de s'acquitter de sa dette envers les personnes privées : c'est de satisfaire entièrement ses créanciers.

CHAPITRE I

LA TECHNIQUE DE LA « COMMERCIALISATION » D'UNE DETTE POLITIQUE

Pour la généralité des auteurs, la commercialisation d'une dette politique signifie la transformation d'une dette d'Etat à Etat en une dette d'Etat à personnes privées. Il s'agit d'amener des capitalistes, simples particuliers, à souscrire des titres émis par l'Etat débiteur de la dette politique; le produit de cette émission est versé entre les mains de l'Etat créancier, désintéressé pour autant de sa créance sur son ancien débiteur, et, celui-ci, devant assurer le service des titres, voit son ancienne dette remplacée par une dette envers les souscripteurs de l'emprunt.

§ 1. — Les mesures prises en vue d'intéresser les souscripteurs

Les mesures financières qui doivent être prises en vue de la commercialisation sont faciles à prévoir: il n'y a qu'à se reporter à celles qui sont prises d'ordinaire en cas d'émission d'un emprunt d'Etat. Il faut agir de manière à intéresser les souscripteurs éventuels, c'est-à-dire leur offrir des titres d'un emprunt dont les modalités doivent être en rapport avec les conditions du marché d'émission. Le montant total de l'emprunt doit être prudemment fixé, la prime d'émission, le taux, les conditions d'amortissement doivent être financièrement intéressants.

Mais cette dette qui va ainsi être offerte par un Etat à des capitalistes privés, c'est la dette que cet Etat avait

envers un autre Etat. C'est donc la dette primitive, d'Etat à Etat, qui doit présenter des caractéristiques financières susceptibles de permettre son placement dans le public. L'Etat créancier qui veut faire émettre sur le marché privé des titres représentant la dette de son débiteur, doit donc commencer par faire en sorte que cette dette revête une forme correspondante à la dette que cet Etat débiteur va avoir à assumer envers les particuliers. L'Etat créancier d'une dette politique d'un montant imprécis (comme l'a été en fait la créance des réparations allemandes jusqu'au plan YOUNG), rapportant des intérêts faibles ou variables (comme la dette française envers l'Amérique), susceptible d'être l'objet d'un moratoire (comme la dette française envers l'Amérique ou la fraction différable de la dette allemande), devra obtenir de son débiteur un engagement faisant disparaître toutes ces modalités de la dette. — à moins qu'il ne soit disposé à couvrir lui-même les risques que l'achat de titres reproduisant de telles clauses ferait courir aux souscripteurs. Cet aménagement de la dette d'Etat à Etat qui tend à l'assimiler le plus étroitement possible à une dette commerciale ordinaire, a parfois été appelé commercialisation. C'est en ce sens que l'on peut dire que les accords de La Haye ont commercialisé la dette allemande: ils ont préparé sa mobilisation, en donnant à une partie de cette dette des caractéristiques susceptibles d'assurer l'achat par le public des titres qui la représenteraient. Au contraire, on doit admettre que les accords de Washington, qui ont laissé à la dette française des possibilités de moratoire, des intérêts variables et faibles, ont, malgré l'article 7, marqué un pas en arrière dans la commercialisation de cette dette.

§ 2. — La « Commercialisation » et la personne du débiteur

Si donc on admet cette définition qui fait de la commercialisation d'une dette politique « un ensemble de mesures destinées à rendre cette dette susceptible d'être mise en vente sur le marché privé », on est amené à reconnaî-

tre que cette opération ne doit pas comprendre seulement des mesures financières. L'aspect de bonne affaire que doit revêtir la souscription des titres ne consistera pas seulement pour le futur porteur dans le montant de primes diverses ou le taux de l'intérêt, mais, et au moins autant, dans la sécurité que le placement lui paraîtra devoir présenter. Tout un ensemble de précautions pourront et devront être prises pour lui donner toute certitude de ce côté.

On pourra d'abord chercher à faire en sorte que la personnalité du débiteur soit la plus rassurante possible. Le plan DAWES, qui crée des obligations qui auraient pu être mobilisées, s'était engagé dans une certaine mesure dans cette voie: les contributions imposées aux Chemins de fer du Reich et à l'industrie allemande peuvent être considérées comme autre chose que des moyens de financer l'annuité DAWES: comme une véritable commercialisation de la dette allemande du côté du débiteur (1). Si les obligations industrielles du plan DAWES avaient effectivement servi de collatéral à un emprunt, les souscripteurs de cet emprunt auraient été dans une situation identique à celle de n'importe quel souscripteur de n'importe quel emprunt obligataire ordinaire. Le capital et les intérêts de leur créance auraient été payés directement sur le produit de l'activité de ces entreprises privées, absolument comme une dette obligataire. La situation des créanciers, devenus créanciers de l'industrie allemande, aurait-elle été meilleure que s'ils étaient restés créanciers de l'Etat allemand? Il est difficile de répondre catégoriquement à cette question: vaut-il mieux pour capitaliste être porteur d'un titre d'Etat que d'un titre industriel? Cela dépend d'une foule de circonstances. Il est certain qu'un titre comme celui que le plan Dawes, avec certaines modifications, aurait pu permettre de réaliser, et dont le service aurait été effectué par un ensemble très important d'entreprises allemandes, aurait été un placement des plus sûrs (2).

(1) Voir en ce sens MINOST, *op. cit. supra*.

(2) On peut d'ailleurs relever un vestige de cette politique de « commercialisation » du débiteur d'une dette politique dans le rapport du Comité Young et les Accords de La Haye; bien que, comme on l'a vu, l'annuité

**§ 3. — Le consentement de l'État dont on commercialise
une dette**

Si l'on conserve comme débiteur de l'emprunt de commercialisation l'État, ancien débiteur de la dette politique, il est nécessaire de s'assurer de sa bonne volonté dans l'exécution du service de l'emprunt. Le consentement de l'État débiteur est indispensable dans une opération de commercialisation: cet État va voir sa dette s'accroître, s'aggraver, en ce sens que, tant qu'il reste débiteur politique, bien que devant une somme qui peut être financièrement précise, il a l'espoir de bénéficier d'aménagements favorables, de réductions plus ou moins considérables, et que la commercialisation va couper court à toutes ces possibilités. Les Liberty Bonds Acts, les obligations remises à la Trésorerie américaine par la France, l'article 7 de l'Accord MELLON-BÉRENGER, donnent à l'Amérique ce consentement de la France à la commercialisation de sa dette politique. Les accords de La Haye donnent à ses créanciers le consentement de l'Allemagne.

Juridiquement, le consentement ainsi donné est suffisant. L'est-il au point de vue financier, pour la réalisation effective de la commercialisation ? Malgré ce consentement, si les souscripteurs éventuels à l'emprunt de mobilisation ont l'impression qu'il est possible qu'à un certain moment l'État débiteur fasse des difficultés dans l'exécution de son obligation, ils ne souscriront pas, et toute commercialisation sera rendue impossible. Il faut donc obtenir, au besoin contre certains avantages, que l'État débiteur renonce à invoquer trop facilement sa capacité de paiement et que sa volonté de paiement soit certaine. Il faut que cet État accepte de s'engager sans réserve, pour donner confiance

non différable ne soit pas l'objet de garanties spéciales, le rapport des Experts avait fait coïncider exactement son montant de 660 millions de Reichsmarks avec celui de la contribution des Chemins de fer allemands. Les Accords de La Haye, maintenant intacts cette contribution, ont abaissé l'annuité non différable à 612 millions. Mais aucun lien direct n'a été établi entre l'obligation de la Compagnie des Chemins de fer allemands et la créance des porteurs de titres de l'emprunt de mobilisation.

aux capitalistes privés, collaborateurs indispensables de toute commercialisation. Il est évident qu'il y a là, pour l'Etat débiteur, un moyen facile de « torpiller » une commercialisation qui lui déplaît, de revenir indirectement sur son consentement. On ne peut apprécier directement la moralité de ce procédé; on ne peut le faire qu'en fonction des raisons qui poussent le débiteur à agir ainsi. Mais il est certain que si, par exemple, l'opinion publique américaine est persuadée que le peuple français croit juste que la France ne verse jamais à ses créanciers de guerre un centime de plus qu'elle n'en recevra de l'Allemagne, et qu'en conséquence, la France ne paiera plus si l'Allemagne cesse de payer, ce sentiment, en dehors de toute considération sur la valeur juridique de cette thèse, peut à lui seul empêcher radicalement la souscription d'un emprunt de commercialisation de la dette française (3).

§ 4. — Le Rôle de la Banque des Règlements Internationaux

L'Etat créancier ayant ainsi pris toutes les précautions préliminaires pour donner à sa créance toute la solidité possible, il n'y a plus qu'à passer à l'exécution et à émettre les titres dans le public.

Il s'agit de placer des obligations de l'Etat débiteur. L'article 7 des Accords de Washington prévoit l'échange des obligations remises par la France aux Etats-Unis en vertu de ces Accords, contre « des obligations définitives gravées, établies sous une forme en permettant la vente

(3) M. J. STERN, Rapporteur pour avis de la Commission des Affaires Etrangères à la Chambre des Députés du projet de loi portant ratification des Accords de Washington, qui croit sérieuses les possibilités de commercialisation de la dette française, a fort bien insisté sur ce point: « ...nous devons nous inspirer... d'un souci d'honnêteté vis-à-vis des souscripteurs éventuels qui, un jour, pourraient se retourner du côté du Trésor français et demander le paiement du capital et des intérêts, même si nos débiteurs allemands ne nous payaient plus. Votre Commission des Affaires Etrangères estime que vous avez le devoir de les alerter par les termes mêmes de la loi, de leur dire: faites attention! Le titre que l'on veut vous appeler à souscrire a été émis dans des conditions particulières, ce n'est pas un placement ordinaire. » (Chambre, deuxième séance du 17 Juillet 1929, J. O. 18 Juillet, *Débats*, p. 2606).

au public, pour tels montants et en telles coupures que le demandera le Secrétaire du Trésor des Etats-Unis ». De même, le certificat de dette du Reich allemand établi à La Haye (4), comporte l'engagement du Gouvernement allemand « à substituer aux coupons (Partie A), à la requête de la Banque des Règlements Internationaux, agissant comme mandataire des puissances créancières, des titres libellés à son nom, représentant dans les mêmes conditions que le présent certificat un engagement du Reich. Le montant et la forme des titres et la spécification de la ou des monnaies en laquelle ou lesquelles ils devront être émis, seront fixés par la Banque ».

En cas de commercialisation de la dette franco-américaine, ce seraient les Etats-Unis qui se chargeraient eux-mêmes de la vente des titres remis par le Gouvernement français. Dans la commercialisation de la dette allemande, c'est la B. R. I. qui s'est chargée de lancer les titres allemands sur le marché. Quel intérêt ont eu les créanciers de l'Allemagne à se servir ainsi d'un intermédiaire ?

Le rapport du Comité Young (5) recommandait « la création de la B. R. I., afin d'avoir un mécanisme permettant de faire passer l'obligation de réparation du domaine politique dans le domaine financier ». On a dit et répété, lors de la discussion au Parlement français, au sujet de la ratification des Accords de La Haye, qu'il était nécessaire de recourir à un intermédiaire privé pour commercialiser la dette allemande (6).

Or les Etats-Unis, qui ont préparé sérieusement l'organisation de la dette de guerre de la France, n'ont nullement prévu l'intervention d'un organe analogue à la

(4) Annexe III des *Accords de La Haye* du 20 Janvier 1930, IV, 2.

(5) Chap. X, § 148.

(6) « Pour arriver à ce résultat, (commercialiser la dette allemande), il est *inévitabile* de recourir à des organismes d'ordre commercial. La Banque des Règlements Internationaux est un de ces organismes, et c'est de ce point de vue qu'il faut d'abord la considérer ». (C.-J. GIGNOUX, Chambre, deuxième séance du 27 Mars 1930, J. O. 28 Mars, *Débats*, p. 1336).

« Donner le caractère commercial à une dette politique, cela peut se faire *uniquement* en interposant entre les Etats un organisme privé, cette fameuse Banque des Règlements Internationaux ». (Paul REYNAUD, Ministre des Finances, Chambre, deuxième séance du 28 Mars 1930, *Débats*, p. 1377).

B. R. I. pour la négociation des titres du Gouvernement français. Ce serait donc qu'il n'y a pas dans le recours à un organisme privé une condition *sine qua non* de commercialisation. C'est bien la conclusion à laquelle on arrive lorsqu'on précise le rôle de la B. R. I. dans la commercialisation de la dette allemande des réparations. Mais cela ne veut pas dire qu'il n'y ait dans son intervention un élément très utile et capable, étant données les circonstances de fait qui entourèrent cette opération, de renforcer sérieusement la situation des porteurs de titres (7).

Le rôle de la B. R. I. ne touche pas au fond de la dette de l'Allemagne. On ne peut pas dire que la B. R. I. soit un nouveau créancier de l'Allemagne; le certificat de dette du Reich constate l'engagement du Gouvernement allemand « d'acquitter entre les mains de la B. R. I., en sa qualité de mandataire (Trustee) des puissances créancières..., les annuités... » La dette allemande reste donc due à ses anciens créanciers. De même, le contrat de mandat (Trust) (8) établit le rôle de la B. R. I. comme mandataire ou représentant des porteurs d'obligations. L'intervention de la B. R. I. est donc avant tout une mesure d'ordre pratique, présentant des avantages de fait; si les créanciers de l'Allemagne s'étaient chargés d'effectuer eux-mêmes la vente des obligations allemandes, la dette de l'Allemagne n'en aurait pas moins bien été commercialisée. Si, un jour, les Etats-Unis mettaient eux-mêmes en vente les obligations gravées qu'ils ont le droit d'exiger du Gouvernement

(7) Le seul orateur qui contesta l'utilité de la Banque des Règlements Internationaux dans la commercialisation de la dette allemande, M. Georges BONNET, le fit pour des raisons qui ne semblent guère pertinentes. Il insista sur ce fait que les Etats-Unis, qui ont conclu avec l'Allemagne un accord séparé pour le règlement de leurs réparations, ont voulu être payés directement par l'Allemagne, et que « même pour la mobilisation de leur créance, ils déclarent vouloir se passer de cette Banque. » (Chambre, deuxième séance du 29 Mars 1930, J. O. 30 Mars, *Débats*, p. 1412).. — Or, l'examen de l'Accord germano-américain montre que cette dette ne paraît nullement mobilisable. (Le texte de l'Accord germano-américain est dans l'*Europe Nouvelle* du 19 Avril 1930, p. 640): elle ne porte pas d'intérêt, (§ 2), elle peut être l'objet d'un moratoire après un préavis de 90 jours (§ 5) et a pour seul cautionnement et garantie d'exécution la bonne foi et le crédit de l'Allemagne (§ 4). Nulle part cet accord ne fait allusion à une commercialisation possible.

(8) Art. 12, f.

français, l'opération de commercialisation n'en serait pas moins parfaite que s'ils avaient recours à la B. R. I.

C'est surtout le fait de la pluralité des créanciers intéressés à la mobilisation et de la pluralité des marchés d'émission, qui a rendu utile le recours à l'intermédiaire de la B. R. I. Il y avait, d'une part, des Etats, qui, proportionnellement à leurs droits, devaient profiter au même titre du produit de l'émission, et d'autre part, plusieurs groupes de porteurs dont les titres devaient être servis sur un pied d'égalité. C'est pour éviter toute discrimination entre les divers créanciers et les divers porteurs de titres, que la B. R. I. pouvait être interposée utilement comme unique gérant d'un fonds commun sur lequel on imputerait proportionnellement les défaillances, s'il s'en produisait.

Ce n'est donc pas pour des raisons tirées de la nature même de l'opération de commercialisation que l'on a dû avoir recours à la B. R. I.; on peut commercialiser sans elle. C'est uniquement parce que les parties intéressées, Etats et différents groupes de porteurs de titres, étaient multiples et devaient être traitées « *pari passu* », que, pour matérialiser cette égalité, tous les Etats créanciers et tous les souscripteurs ont, chacun de leur côté, confié l'exercice de leurs droits à un mandataire unique. Il est évident qu'ainsi la situation des porteurs de titres est consolidée par cette organisation. Les porteurs d'une tranche nationale ont moins à craindre d'être victimes d'un traitement particulièrement défavorable qui serait épargné aux autres porteurs. Ce fait que toute défaillance de l'Allemagne atteindrait également tous les souscripteurs de l'emprunt de mobilisation et entraînerait, en conséquence, des protestations unanimes de tous les pays intéressés, n'est pas sans faire que l'Allemagne n'ait recours que difficilement à cette mesure.

Que ce soit par l'Etat créancier, par la B. R. I., ou par tout autre intermédiaire, les titres sont enfin offerts au public. C'est cette souscription, but de toutes les mesures précédentes, qui est la phase capitale dans une commercialisation, et c'est vers elle que tout doit tendre. C'est elle

qui opère novation de la dette: les titres souscrits, l'Etat débiteur ne doit plus à l'Etat dont il était jusque là débiteur, et, à partir de ce moment, son ancienne dette est remplacée par l'obligation d'assurer en capital et en intérêts le service des titres placés. L'Etat créancier ayant touché les fonds provenant de la souscription est désintéressé de l'affaire: il a mobilisé sa créance, c'est-à-dire qu'il en a obtenu un paiement immédiat grâce au crédit que les capitalistes privés ont consenti à l'Etat débiteur.

Ce moment de la souscription des titres étant de beaucoup la phase la plus importante de toute l'opération de transformation d'une dette politique, on emploie souvent le mot de « commercialisation » pour le dénommer (9).

Cet usage a l'inconvénient de prêter à confusion avec la « commercialisation » envisagée comme ensemble de mesures effectuées comme préliminaires à l'émission des titres. Il semble préférable de conserver ce dernier sens au mot de commercialisation et d'appeler « mobilisation » la phase constituée par l'émission des titres.

§ 5. — Commercialisation et Internationalisation

On vient de voir que pour un Etat débiteur d'un emprunt de commercialisation le fait d'avoir ses créanciers répartis en plusieurs groupes, que l'intervention d'un organe tel que la B. R. I. obligeait à traiter également, amoindrissait les risques d'une éventualité de cessation de paiement, par la menace d'une protestation unanime de tous les groupes de porteurs touchés à la fois. On s'est demandé si ce système faisait assez dans ce sens et s'il n'aurait pas été préférable d'aller encore plus loin dans cette voie. Une partie de l'opinion publique française s'est émue, en juin 1930, de voir émettre l'emprunt allemand en plusieurs tranches nationales, et aurait préféré qu'il le fût sous la forme d'un véritable emprunt

(9) « La commercialisation (de la dette allemande) c'est l'émission sur les marchés financiers, de titres publics allemands.... ». (G. JÈZE: *La Commercialisation des dettes politiques*, « Journal des Finances », 8 Mars 1929).

international: cet emprunt aurait comporté des titres d'un type unique, coté sur tous les marchés, circulant librement d'un pays à l'autre, et dont le service en capital et en intérêts aurait été fait indistinctement en telle monnaie choisie par le porteur, à la valeur or de cette monnaie. Cette thèse fut défendue avec particulièrement d'énergie par le Professeur JÈZE (10). L'emprunt Young apparaissait alors comme le premier d'une série d'emprunts analogues, et M. JÈZE se préoccupait de lutter pour ne pas laisser se reproduire l'erreur que, selon lui, il constituait. L'essentiel de son argumentation peut se résumer ainsi:

Le but poursuivi était avant tout de commercialiser la dette allemande. Or, « la dette allemande des réparations est politique à deux points de vue: quant à son *origine*: c'est une *dette de guerre*, quant aux *créanciers*: les créanciers du Reich sont des *Etats* ». Par la commercialisation, il s'agit d'effacer le caractère politique des origines. Le Reich sera désormais débiteur en raison de l'emprunt contracté volontairement auprès des particuliers. On opère ainsi une novation par changement de créanciers. Cela ne suffit pas; il faut, en outre, « internationaliser complètement l'emprunt: il faut, pour effacer complètement les origines politiques de la dette allemande, remplacer l'ancienne dette politique du Reich vaincu envers les puissances victorieuses par une *dette d'emprunt auprès des particuliers appartenant à toutes nationalités, sans que le Reich ait le moyen pratique de faire entre les porteurs de titres une discrimination d'après leur nationalité.* »

Cette question a été soulevée lors des travaux du Comité Young, et le Rapport l'a résolue dans un sens défavorable à une large internationalisation de l'emprunt. L'article 133 de la section IV de l'annexe III (Mobilisation) du plan des Experts est ainsi conçu: « La valeur des titres à émettre pourra, suivant les circonstances, être exprimée en dollars, équivalant à tant de livres, reichsmarks, francs, etc..., ou inversement en livres, en reichsmarks, en francs, etc..., étant toujours entendu *que le montant principal de*

(10) Voir *Journal des Finances* des 23 Mai, 27 Juin, 4 Juillet 1930.

tout titre émis sur un marché déterminé sera remboursable seulement en la monnaie de ce marché à l'équivalent de sa valeur or ». Cette disposition, incorporée dans le « Nouveau Plan » par les Accords de La Haye, s'imposait aux rédacteurs de l'obligation générale de l'emprunt de juin 1930 (11).

Doit-on penser, avec M. JÈZE, que « l'erreur commise et le dommage causé aux porteurs français sont très graves » ?

Il est indiscutable que, tel qu'il est, l'emprunt Young opère à l'égard de la dette allemande une novation parfaite. Même si l'emprunt n'avait été souscrit que dans un seul pays, le Reich serait toujours débiteur à raison de cet emprunt et non plus à raison des réparations. Une conséquence certaine de ce fait est que le montant de la partie commercialisée de la dette allemande est ainsi définitivement mise hors de discussion : le Reich n'a pas à espérer de remise de ses créanciers privés. Ensuite, les diverses mesures réalisant une internationalisation partielle, en particulier l'intervention de la B. R. I., ne sont pas négligeables. En temps de paix, elles semblent devoir suffire à assurer un service parfaitement correct de toutes les tranches de l'emprunt.

Où l'argumentation de M. JÈZE prend une force toute particulière, c'est quand il cherche à se rendre compte de ce qui se passerait en cas de guerre. Les risques de cessation de paiement apparaissent comme devoir être alors très grands. Mais ces risques de non paiement ne semblent pas devoir être imputés à ce que, comme le dit M. JÈZE, des mesures prises, « aucune ne réussit à effacer complètement le caractère politique de la dette allemande ». On ne peut pas dire, parce qu'il n'y a pas eu internationalisation complète, que la commercialisation n'a pas été réalisée correctement et que la dette allemande est restée politique. On pourrait même soutenir, ce qui serait peut-

(11) La formule d'un emprunt à caractère international complet a été abandonnée par le Comité Young à la demande des Experts américains qui redoutaient de voir affluer la totalité des obligations aux États-Unis au cas où tous les titres auraient été interchangeables.

être de mauvais goût, que l'emprunt Young est parfaitement un emprunt commercial, au sens ordinaire du mot, parce qu'une des caractéristiques de ces emprunts est justement de ne pas être payés en temps de guerre, et parfois même en temps de paix ! Un Etat belligérant se croit parfaitement légitimé à suspendre le service de ses emprunts « commerciaux » extérieurs, c'est-à-dire réalisés auprès de particuliers étrangers, quand ses créanciers sont des ressortissants ennemis ; les capitalistes français le savent parfaitement bien.

En cas de guerre, par exemple avec la France, dit M. JÈZE, le Reich suspendrait le service de l'emprunt Young pour la tranche française : il mettrait tranquillement de côté la B. R. I., remettrait à des banques étrangères neutres les sommes nécessaires pour assurer ponctuellement le service des tranches non françaises, et le tour serait joué. Il est fort douteux, dit-il, que les porteurs de titres des tranches non françaises refusent leurs paiements pour le motif que le Reich ne paierait pas les porteurs français (12).

Le péril signalé par M. JÈZE n'apparaît nullement chimérique. En cas de guerre, les choses, malgré la lettre de l'obligation, se passeraient probablement comme il l'indique. Le seul remède efficace pour garantir les porteurs contre cette éventualité était, comme il l'expose, de rendre le titre absolument international, en le rendant négociable sur tous les marchés, et en interdisant expressément toute mesure d'affidavit préalable au paiement des intérêts et du capital. Le Reich aurait dû être contraint de prendre l'engagement qu'à aucun moment il ne subordonnerait ses paiements à la preuve de la nationalité des porteurs. Il est certainement regrettable que le plan Young n'ait pas per-

(12) Il faut noter cependant que l'emprunt Young porte une clause dont l'usage tend à se répandre dans les emprunts internationaux et qui figurait déjà dans les emprunts autrichiens de 1923-1924 et dans l'emprunt Dawes. L'article xvi de l'obligation générale de l'emprunt Young est ainsi libellé : «le principal et l'intérêt des obligations seront payés aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix, que les porteurs soient ressortissants d'un Etat ami ou ennemi du Reich allemand, et en aucun cas les dites obligations ne pourront être saisies ou séquestrées. »

mis de créer un emprunt de mobilisation particulièrement perfectionné et donnant aux porteurs toutes les garanties que la technique financière permettait de réaliser. Cet emprunt, qui avait été organisé par les personnalités les plus éminentes de la finance internationale, aurait pu et dû servir utilement de modèle aux emprunts ultérieurs. Mais, dans la mesure du montant de l'émission de juin 1930, il est inexact de conclure que l'on n'a pas réussi à effacer le caractère politique de la dette allemande, parce que les porteurs sont encore exposés à certains risques qui sont ceux qu'offrent tous les emprunts extérieurs (13).

(13) On peut d'ailleurs se demander si une internationalisation du titre aurait assuré leur dispersion sur tous les marchés du monde. Les Experts américains du Comité Young ont justement lutté contre l'internationalisation complète des titres parce qu'ils craignaient que dans cette hypothèse la totalité n'en affluât chez eux. Il semble d'ailleurs que ces titres seraient venus en France plutôt que dans les autres pays, parce que le loyer des capitaux y est plus bas qu'ailleurs, et que les obligations Young y sont d'autant plus attrayantes; les discussions relatives au prix d'émission l'ont bien montré. En tout cas il y aurait eu là la possibilité d'une concentration de fait qui n'aurait pas été sans danger. (Voir M. PALMADE, *Rapport du Budget de 1930-1931*, (Finances), p. 81.)

CHAPITRE II

LA POLITIQUE DE LA COMMERCIALISATION

§ 1. — La Commercialisation, garantie de paiement d'une dette d'État à État

Toutes les mesures que l'on vient de passer en revue peuvent être résumées autour de l'idée de sûreté pour les créanciers. On se préoccupe avant tout de ce que l'emprunt de mobilisation d'une dette politique réduise au minimum les mauvais risques pour les souscripteurs, soient tout naturel, puisque c'est de la souscription que dépend la novation de la dette. D'autre part, on rend ainsi de plus en plus difficile à l'Etat débiteur de se soustraire à ses obligations. Ce sont là les deux faces d'une même question : plus on consolide la dette de l'Etat, plus on limite les risques des souscripteurs, et, plus on renforce la situation des porteurs, plus on oblige l'Etat à payer. C'est ainsi que la commercialisation apparaît comme susceptible de devenir une garantie de paiement d'une dette politique. « Par ce moyen, toute défaillance concernant le service de cette dette signifierait la faillite du Reich allemand, non pas vis-à-vis d'Etats créanciers, mais vis-à-vis des capitalistes du monde entier. C'est là une des garanties les plus fortes qui, à l'heure actuelle, existe... Une faillite générale amène un boycottage véritable et universel de l'Etat banqueroutier (1). »

C'est donc le sentiment qu'un Etat débiteur, en ne payant pas ses dettes envers les porteurs privés de titres de l'emprunt de commercialisation, va faire une banque-

(1) G. JÈZE : *Journal des Finances*, 23 Mai 1930.

route susceptible de lui attirer le ressentiment général des capitalistes de tous les pays, qui est à la base de la commercialisation envisagée comme sanction.

Pourquoi cela ? Pourquoi le fait pour un Etat de ne pas payer des créanciers privés est-il susceptible de provoquer contre cet Etat des réactions plus redoutables pour lui que ne le provoquerait le non paiement de ses créanciers-Etats ?

Un point est acquis sur lequel il est inutile de revenir : c'est que, si, par une négociation avec l'Etat créancier, l'Etat débiteur peut obtenir un aménagement favorable de sa dette (délais, réduction d'intérêts, remise partielle ou totale), cet espoir lui est entièrement enlevé par la mobilisation : les rapports existent désormais entre le débiteur et les porteurs, et ceux-ci ne sont pas accessibles aux considérations et aux marchandages politiques qui peuvent agir sur un Etat créancier.

Mais si la commercialisation ferme ainsi indiscutablement la porte aux mesures amiables, en est-il réellement de même quant aux risques des dérobades dûs à la seule mauvaise volonté du débiteur ? L'opinion générale est dans ce sens.

Ceci peut étonner quand on se rappelle combien est apparue précaire et délicate la situation des porteurs de titres d'emprunts publics étrangers en cas de mauvaise volonté de leur débiteur. Leur moyen d'action le plus efficace, leur ultime ressource, était le recours à l'influence de l'Etat dont ils sont les gouvernés. Pourquoi un Etat qui a l'habitude d'agir quand les intérêts de ses nationaux sont compromis n'agirait-il pas au moins aussi énergiquement quand ce sera son propre intérêt (c'est-à-dire un intérêt public indiscutable, et non plus seulement celui d'un groupe plus ou moins important de porteurs) qui sera compromis par le non paiement d'une créance politique ?

Est-ce que c'est par l'internationalisation des créanciers que la commercialisation va agir ? Certes, plusieurs groupes de porteurs de diverses nationalités ont plus de chances de se faire entendre qu'un seul Etat. Mais cette dis-

persion des créanciers est difficile à obtenir; il y aura toujours, en fait, un groupe de porteurs beaucoup plus important que les autres. Et, d'ailleurs, cette convergence de l'intérêt de plusieurs créanciers d'un même débiteur n'est pas l'apanage exclusif de la dette commerciale. De nombreux Etats sont créanciers politiques de l'Allemagne au titre des réparations, et forment un groupe aussi divers par les nationalités de ses éléments que l'ensemble des multiples branches nationales de l'emprunt Young. La France, l'Empire Britannique, l'Italie, la Belgique, la Roumanie, la Yougoslavie, la Grèce, le Portugal, le Japon, la Pologne, soit dix nations, doivent se partager le montant de la fraction différable, politique, de l'annuité Young. En outre, on a vu que l'Allemagne ne paiera l'Amérique, avec qui elle a conclu un accord direct, que dans la même mesure que ses autres créanciers politiques. L'intérêt à ce que l'Allemagne paie ses dettes des réparations est donc aussi international que celui qui est attaché au service de l'emprunt de mobilisation qui a été souscrit par neuf pays: France, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Suède, Hollande, Suisse, Allemagne, Belgique, Italie. On ne peut pas dire que la dette allemande des réparations en ait été plus payée pour cela. Il faut donc chercher ailleurs la solution. On la trouvera plutôt dans l'intérêt du débiteur que dans la nature juridique des créanciers.

« Le non paiement, *sans arrangement*, d'une dette politique ne touche pas le crédit de l'Etat débiteur, pourvu que celui-ci fasse ponctuellement le service de sa dette commerciale (2). »

C'est, peut-on dire, la nature économique du créancier qui intervient. Un Etat qui ne paie pas ses créanciers privés touche à son crédit, ce qu'il ne fait pas quand il ne paie pas ses créanciers Etats. Pourquoi cela ? Pour l'excellente raison qu'en temps ordinaire et sauf de rares exceptions un Etat n'a pas de crédit auprès d'un autre Etat. Un Etat n'a pas grand'chose à attendre d'un de ses

(2) G. JÈZE: *Journal des Finances*, 18 Janvier 1929.

semblables; il a tout à attendre des capitalistes internationaux. C'est donc le crédit futur du débiteur qui constitue la principale garantie des porteurs de titres, et par conséquent, le meilleur facteur à faire intervenir dans le règlement d'une dette politique, par la voie de la commercialisation (3).

Mais les Etats, on l'a vu, ont l'habitude de ne pas se désintéresser des emprunts émis chez eux par d'autres Etats. N'est-ce pas là un nouveau danger pour les débiteurs politiques qui ne paient pas, de se voir tout de même fermer les marchés privés de leurs pays créanciers, par suite d'une intervention des gouvernements auprès de leurs nationaux, prêteurs éventuels ? Ce risque pourrait effectivement se réaliser. Mais il est curieux de remarquer que, en fait, bien loin de faire boycotter leurs débiteurs politiques récalcitrants sur leurs marchés nationaux, les Etats créanciers ont, au contraire, favorisé ces débiteurs et appuyé leurs emprunts. L'emprunt Dawes et l'emprunt Young en sont des exemples (4).

(3) Il y a tout de même quelque chose d'un peu inquiétant quand on se demande sans parti pris admiratif ce qu'est une commercialisation et la garantie qu'elle apporte de voir qu'elle aboutit à une dette ordinaire d'Etat à particuliers étrangers, c'est-à-dire à une dette qui n'a généralement pas en soi une excellente réputation. Depuis la fin de la guerre la majorité des emprunts d'Etats étrangers ont été des opérations désastreuses pour les souscripteurs. Les Etats sont devenus des débiteurs détestables. Il est curieux de remarquer que si les porteurs de titres d'Etats étrangers ont l'habitude de se plaindre de la faiblesse de leur situation en face de l'Etat débiteur, leur créance est pourtant considérée dans l'opinion courante comme la plus solide des créances internationales.

Cela suffit-il à faire de la commercialisation une garantie vraiment rassurante ?

(4) « Mais (demanda Pantagruel), quand serez-vous hors de debtes ? — Es Calendes Grecques, respondit Panurge, lors que tout le monde sera content, et que serez heritier de vous mesmes. Dieu me garde d'en estre hors. Plus lors ne trouverois qui un denier me prestat. Qui au soir ne laisse levain, ja ne fera au matin lever paste. Doibvez toujours à quelqu'un. Par icelluy sera continuellement Dieu prié vous donner bonne, longue et heureuse vie; craignant sa debte perdre, toujours bien de vous dira en toutes compaignies, toujours nouveaulx créditeurs vous acquestera, affin que par eulx vous faciez versure, et de terre d'aultruy remplissez son fossé.... ».

— Les gouvernants de certains pays semblent bien connaître le Chapitre III du *Tiers livre des faicts et dictz héroïques du bon Pantagruel*,

§ 2. — Les buts politiques que la commercialisation permet d'atteindre

La commercialisation d'une dette politique apparaît donc comme un moyen de faire payer un Etat débiteur. Elle lui ôte tout espoir de réduction de sa dette. Elle le pousse à payer en donnant à un non paiement le caractère d'une faillite éclatante, susceptible de ruiner le crédit du débiteur. Ceci aura pour conséquence de permettre au créancier de ne plus avoir recours aux moyens de pression dont il aurait pu se servir. La commercialisation constituant par elle-même une garantie, une sanction, les garanties, les sanctions dont s'accompagnait la dette politique pourront disparaître.

« Le maintien d'une dette publique d'Etat européen à Etat européen, dit fort bien M. POINCARÉ (5), n'est pas seulement un grave désagrément pour l'Etat débiteur et un risque éventuel pour l'Etat créancier. Il donne, en outre, à des questions économiques la forme aiguë et souvent irritante des questions politiques et, par là, il peut altérer les relations des grandes puissances, alors qu'une dette ordinaire envers des porteurs privés ne présente point, en général, les mêmes inconvénients. »

Le rapport du 10 décembre 1927 de l'Agent général des paiements, origine du plan Young, voyait la seule solution définitive possible du problème des réparations allemandes dans la fixation au Reich « d'une tâche précise, à accomplir sous sa propre responsabilité, sans surveillance étrangère... (6). »

La commercialisation réalisée par ce plan a paru aux créanciers de l'Allemagne une garantie assez forte pour permettre de ne plus maintenir le Reich qu'engagé dans les liens qui sont ordinaires aux Etats débiteurs de particuliers étrangers. « En contraignant l'Allemagne à payer, le plan Dawes a permis le rétablissement de relations nor-

(5) Chambre, première séance du 16 Juillet 1929, J. O. 17 Juillet, *Débats*, p. 2539.

(6) p. 187.

males entre l'Allemagne et la France, mais il devenait intolérable pour le maintien et pour le développement de ces relations (7) ». Le plan Young a permis de remettre le Reich à la tête de ses affaires et de lever toutes les mesures d'exception que l'on avait dû prendre envers lui et qu'il ne supportait qu'avec impatience.

Cet aspect du plan Young se matérialise dans trois mesures particulièrement importantes : la suppression de la Commission des réparations, la suppression de l'Agence générale des Paiements de réparations, l'évacuation des territoires allemands occupés.

La C. D. R. était l'organe chargé de la défense des intérêts des puissances alliées et associées créancières de l'Allemagne, et possédait dans ce but « les pouvoirs de contrôle et d'exécution les plus étendus ». Un « Comité de garantie », lié à la C. D. R., avait été imaginé par la Conférence de Londres de 1921, pour surveiller certains revenus allemands. Un contrôle sur place était même réalisé par une « délégation permanente ». Le plan Dawes, développement logique du Comité de garantie, perfectionna l'organisation du Contrôle des créanciers sur l'Allemagne. L'Agence générale des paiements de réparation, autour de laquelle gravitaient le Commissaire à la Reichsbank, le Commissaire aux revenus gagés, le Commissaire aux chemins de fer, le Trustee pour les obligations industrielles et le Comité de transfert, était la pièce maîtresse de cette organisation. L'idée directrice du plan Young, d'imposer à l'Allemagne une tâche définie à exécuter sous sa responsabilité, entraînait la suppression de tous ces organes.

A la Conférence de Paris, les Experts américains du Comité Young ont fait savoir qu'ils cesseraient de s'occuper de la question des Réparations si la C. D. R. devait être maintenue. La C. D. R., c'était l'organe de créanciers cherchant à recouvrer, par des moyens politiques, une créance politique. Le plan Young ne voulait plus laisser place qu'à une collaboration technique des créanciers, qui

(7) P. REYNAUD, Ministre des Finances, Chambre, deuxième séance du 28 Mars 1930. J. O. 29 Mars, *Débats*, p. 1376.

devait être assurée par la B. R. I. La responsabilité de l'Allemagne étant acceptée par ses créanciers comme principale garantie, les organes de contrôle (Agence générale des paiements et ses satellites) n'avaient qu'à disparaître. Leurs fonctions d'information et de coordination furent transférées à la B. R. I.

Lorsque, à Genève, pendant la neuvième assemblée de la S. D. N., les Gouvernements se mirent d'accord sur la nécessité de régler définitivement la question des réparations, ils décidèrent, en outre, l'ouverture d'une négociation officielle relative à une demande du Chancelier du Reich, au sujet de l'évacuation anticipée de la Rhénanie. L'article 431 du Traité de Versailles envisageait la possibilité d'une telle libération. Une lettre collective, du 31 août 1929, des Ministres des Affaires étrangères des puissances occupantes au Docteur STRESEMANN, détermine les modalités de l'évacuation de la rive droite du Rhin par zones successives. Il est à remarquer que l'évacuation de la dernière zone ne devait commencer qu'après la ratification du plan Young par les Parlements allemands et français et la mise à exécution de ce plan. Du côté français on se préoccupa de faire en sorte que le premier emprunt de commercialisation fût émis avant l'évacuation définitive, nouvelle preuve de l'importance de cette émission.

§ 3. — Quand est-il opportun de commercialiser une dette politique?

Maintenant que l'on a vu ce qu'était la commercialisation d'une dette politique, comment elle se réalise, et les buts qu'elle permet d'atteindre, il reste à étudier l'importante question de l'opportunité d'une telle mesure. La commercialisation de la dette allemande a eu le résultat de permettre de lever les contrôles établis sur ce pays et d'évacuer les parties occupées de son territoire, ce qui devait apporter une large contribution à la paix mondiale. En est-il toujours ainsi? Ne doit-on attendre que des bienfaits d'une

politique de commercialisation? Doit-on se lancer dans une politique tendant à la développer au maximum dans les limites des possibilités financières mondiales?

Une grande partie de l'opinion publique pense qu'il n'y aura de liquidation véritable de la guerre que lorsque de tous côtés on aura annulé les dettes politiques. Le terrain est déjà dans une certaine mesure préparé. L'Angleterre et la France ont depuis longtemps déclaré que tout dépendait des Etats-Unis.

Or, « la commercialisation des dettes politiques cristallisera, consolidera pour toujours les dettes entre les peuples. De ce chef, on maintiendra un ferment de discorde entre les nations (8). »

On a donc pu voir, lors du début des travaux du Comité Young, un mouvement sérieux s'élever contre la commercialisation. Un gros danger apparaissait car on pouvait craindre que la commercialisation de la dette allemande ne fut considérée comme un exemple à suivre et un précédent dans le sens d'une commercialisation générale de toutes les dettes politiques: ce que les créanciers de l'Allemagne auraient exigé et obtenu, il leur eut été difficile de le refuser aux Etats-Unis. La première intention du Comité des experts avait semblé être de se diriger vers une commercialisation progressive et totale de la dette de l'Allemagne. Mais ce plan primitif fut bientôt abandonné, et l'on sait comment le rapport Young évita les inconvénients d'une commercialisation totale. Il ne chercha à ne consolider qu'une partie de la dette allemande. Par la division de l'annuité en deux parts, devant correspondre, l'une à la réparation des régions dévastées, l'autre à la couverture des dettes interalliées, dont la dernière seule était destinée à être commercialisée, le plan Young fit de la commercialisation une mesure unique, une combinaison qui se suffit à elle-même, une opération une fois faite.

La partie la plus importante de la dette allemande restant politique est susceptible d'annulation au cas d'annu-

(8) G. JÈZE, *Journal des Finances*, 8 Mars 1929.

lation des dettes interalliées par l'Amérique. L'avenir est ainsi complètement réservé. Le plan Young alla même encore plus loin et prévoit les conséquences d'une remise de dettes de guerre aux créanciers de l'Allemagne, et la mesure dans laquelle celle-ci en bénéficierait (9).

On peut même penser que les Experts ont cherché à apporter un atout de plus dans le jeu des partisans de cette annulation, en faisant en sorte qu'au bout d'un certain laps de temps (lors de l'extinction de l'annuité non différable) L'Europe entière soit unie en face de l'Amérique pour réclamer l'annulation des dettes de guerre.

(9) Voir le *Memorandum joint, mais ne faisant pas partie du Rapport*, §§ 208 à 212.

— Pendant les premières 37 années, l'Allemagne bénéficiera à raison des $\frac{2}{3}$ de la remise nette disponible. Pour ce qui est des 22 dernières années, la totalité d'une telle remise servira à réduire les engagements de l'Allemagne. Les créanciers de l'Allemagne signataires du Plan Young ont donc montré qu'ils étaient partisans de l'annulation la plus large possible des dettes politiques.

TROISIÈME PARTIE

La valeur de la distinction

« Dettes politiques - Dettes commerciales »

On a commencé l'étude des diverses dettes internationales en les considérant, dans la première partie de cet ouvrage, d'une manière en quelque sorte statique, en les décrivant telles qu'elles se présentent en fait, accompagnées de leurs épithètes usuelle, puis en cherchant le sens possible de ces qualifications. La seconde partie, consacrée aux transformations, aux évolutions de ces dettes, a encore apporté des précisions sur leur nature. Il reste maintenant à se demander si l'on peut aboutir à une synthèse : la répartition faite couramment — et parfois plus ou moins consciemment — des dettes internationales entre les deux groupes « dettes politiques » et « dettes commerciales » répond-elle à quelque chose ? Quelle est, au juste, la valeur de ce classement ?

Il sera utile de rassembler en un bref catalogue les diverses dettes que l'on a relevées jusqu'ici.

1° On a rencontré d'abord la dette d'Etat à personnes privées étrangères ; ce type de dette peut être subdivisé en plusieurs variétés :

a) Dette d'Etat envers un ensemble de porteurs de titres. (Par exemple, les bons du Trésor français placés pendant la guerre en Angleterre et en Amérique ; l'emprunt Young).

b) Dette d'Etat envers une banque ou un consortium de banques étrangers. (Dettes réalisées par la France envers

des Etablissements américains avant l'entrée en guerre des Etats-Unis).

c) Dette envers un seul particulier prêteur (le prêt Kreüger à l'Allemagne).

2° Viennent ensuite les dettes entre deux Etats, résultant d'emprunts. De telles dettes peuvent naître:

a) En temps de guerre: les dettes résultant de prêts interalliés.

b) En temps de paix: les dettes nées des prêts français à la Pologne, à la Yougoslavie, à la Hongrie.

3° Puis viennent les dettes constituant la contre-presentation dans une opération autre qu'un emprunt conclu entre deux Etats:

a) Dette causée par une opération de vente de marchandise (dette des stocks américains).

b) Dette constituant le paiement de tous autres avantages matériels. (Dette du prix d'une cession de territoire, d'un droit de dépaissance).

4° Enfin, les dettes entre Etats nées d'un acte international tel qu'un traité de paix:

a) Dette d'indemnité de guerre.

b) Dette de réparation.

Il doit être bien entendu qu'il ne faut pas considérer ces divisions comme d'une rigueur absolue. On peut relever des types de dettes plus ou moins nets. Par exemple, on pourrait faire précéder la catégorie des dettes d'Etat à personnes privées du groupe des dettes réalisées pour le compte d'un Etat par des intermédiaires privés, qui, paraissant des dettes de personnes privées à personnes privées, sont au fond des dettes d'Etat à personnes privées; et la faire suivre du groupe des emprunts d'Etat auprès de particuliers étrangers garantis par l'Etat des prêteurs, qui sont des prêts de particuliers à Etat susceptibles de devenir des prêts d'Etat à Etat.

En outre, les transformations possibles de dettes après leur naissance donnent lieu à des types de transition et permettent le passage d'un groupe de dettes dans l'autre.

Il est un fait que l'usage courant attribue à ces différentes dettes tantôt le qualificatif de « politique », tantôt celui de « commercial ». On a cherché, dans la première partie, ce que ces termes pouvaient vouloir dire dans les principaux cas de dettes internationales considérés individuellement. Il faut maintenant faire plus. Le fait que plusieurs dettes internationales sont ainsi dénommées politiques, d'une part, et que, d'autre part, plusieurs autres dettes sont dénommées commerciales, aboutit à répartir l'ensemble de ces dettes en deux groupes. Le but de cette partie va être de tenter de préciser ce classement empirique et de rechercher ce qui peut le justifier.

L'étude des dettes internationales prises en elles-mêmes, puis l'étude de leurs transformations, ont montré que l'expression « dettes politiques », apparue la première, était employée couramment et généralement dans les différents cas concrets de dettes internationales dans les trois sens suivants de: dettes entre Etats, dettes de guerre, dettes peu rigoureuses. Par opposition, les dettes commerciales sont des dettes d'Etat à particuliers, des dettes ayant un caractère d'affaire, des dettes constituant des obligations strictes. Ces différents caractères des deux groupes sont d'ailleurs en étroite liaison: la dette politique est dette entre Etats, parce que c'est une dette de guerre, et que la collaboration entre pays alliés entraîne nécessairement leur collaboration financière, et que, d'un autre côté, les questions de responsabilité internationale se règlent généralement entre Etats. Elle ne constitue pas une obligation rigide parce que c'est une dette entre Etats, c'est-à-dire entre personnes entre qui la discussion est toujours possible, et parce que c'est une dette de guerre, c'est-à-dire une dette n'ayant aucun caractère d'affaire, et en quelque sorte anti-économique. Une liaison analogue existe entre les caractères opposés de la dette commerciale. Elle est dette d'Etat à particuliers parce qu'elle n'a pas à sa base des motifs suffisants (tels qu'une collaboration contre un ennemi commun) pour faire naître une dette entre Etats; elle est une obligation stricte parce que elle intéresse des per-

sonnes privées et parcequ'elle est la contre-partie d'une opération productive.

Le but de cette partie va donc être d'étudier dans quelle mesure on peut établir le caractère politique ou commercial d'une dette internationale au moyen des éléments que l'on vient d'indiquer. On recherchera d'abord comment le caractère politique ou commercial d'une dette internationale dépend de la personnalité des parties à la dette. On verra ensuite si l'on peut faire coïncider respectivement les notions de dettes politiques et de dettes commerciales avec celles de dettes de guerre et de dettes d'affaire. Enfin, on étudiera les liens entre le caractère politique ou commercial d'une obligation internationale et le plus ou moins de rigueur de cette obligation.

CHAPITRE I

LE CARACTÈRE POLITIQUE OU COMMERCIAL D'UNE DETTE INTERNATIONALE ET LA PERSONNALITÉ DES PARTIES

Peut-on, pour effectuer la répartition des dettes internationales en dettes politiques et dettes commerciales, se servir de la qualité des parties comme d'un critérium ? Un Etat peut contracter des dettes tantôt envers un autre Etat, tantôt envers un créancier de nature privée. Partant de ce fait, est-il possible de faire, d'une part, un groupe de dettes entre Etats, qui serait le groupe des dettes politiques, et, d'autre part, un groupe des dettes d'Etat à personnes privées qui serait le groupe des dettes commerciales, les dettes de chacun de ces groupes ayant entre elles assez de ressemblances, et ayant avec celles de l'autre groupe assez de différences, pour que ce classement ne soit pas un simple exercice spéculatif, mais réponde bien à une réalité concrète ? C'est ce que l'on va examiner dans les deux paragraphes de ce chapitre.

§ 1. — Les dettes entre États forment-elles un groupe de « dettes politiques » ?

Les différentes sources de dettes entre Etats que l'on a rencontrées sont :

- a) un prêt, conclu soit entre Etats alliés en temps de guerre, soit entre Etats amis en temps de paix ;
- b) une obligation de réparation ;
- c) une obligation causée par toutes autres contre-prestations : cession de marchandises (stocks américains).

Parmi ces différentes dettes, il en est deux dont les ressemblances sont aisément mises en évidence par les liens particulièrement étroits qui peuvent s'établir entre elles; ce sont les dettes pour prêts de guerre et les dettes de réparation.

On peut, en effet, relever à propos des dettes interalliées et des dettes de réparation nées de la guerre 1914-1918, une gamme de situations susceptibles de servir d'exemple des liaisons plus ou moins étroites capables de s'établir entre des dettes de ces deux origines.

Le cas le plus complet consiste dans la disposition prise en faveur de la Belgique par l'article 232 du Traité de Versailles, qui met à la charge de l'Allemagne la dette de guerre de ce pays, composée des emprunts qu'il avait contractés jusqu'au 11 novembre 1918. Cette mesure réalise une véritable délégation de créance. La Belgique, créancière de l'Allemagne au titre des réparations et débitrice de ses alliés pour cause d'emprunts, se voit libérée de sa dette par ses créanciers, qui recouvreront leur dû directement sur l'Allemagne. Cette situation constitue l'exemple de relation la plus étroite possible entre une dette de réparation et une dette d'emprunt : une liaison juridique. Des créanciers ne consentiront pas facilement une telle délégation, car leur situation est rendue plus précaire : ils perdent la garantie de la personnalité de leur débiteur direct, et n'ont pas plus de chances d'être payés par leur nouveau débiteur que leur débiteur primitif n'en avait lui-même.

Mais si de telles liaisons juridiques sont rares, nombreuses sont les situations réalisant des liaisons de fait.

Les principes de toute la politique suivie dès la fin de la guerre par l'Angleterre sur les questions de réparations et de dettes interalliées ont été mis au point et parfaitement exposés dans une note diplomatique fameuse, connue sous le nom de note Balfour, du 1^{er} août 1922. Dans ce texte, l'Angleterre exprima sa préférence pour une politique d'annulation réciproque des dettes interalliées et des

dettes de réparations. « Le Gouvernement de Sa Majesté, dit le Comte DE BALFOUR, est prêt, si une telle politique pouvait faire partie d'un règlement international satisfaisant, à faire la remise de toutes les dettes dues à la Grande-Bretagne, soit par nos Alliés, au titre d'emprunts contractés, soit par l'Allemagne, au titre des réparations... Le Gouvernement anglais serait disposé à renoncer désormais à tous droits sur les réparations allemandes et à des remboursements de la part des Alliés, à la condition que cette renonciation fut comprise dans un plan général...(1). »

Il est donc certain que le Gouvernement anglais estime que les dettes interalliées sont en étroite relation avec les dettes de réparation, puisqu'il envisage et même désire des mesures d'annulation parallèle de ces dettes, ne réclamant de ses débiteurs que ce qui lui serait demandé par ses créanciers. Mais il pense d'autre part que, dans la mesure où ces diverses dettes seront payées, le traitement doit être le même pour tous les créanciers : « Si nos indiscutables obligations de débiteurs doivent être remplies, dit encore la note Balfour, nos droits non moins indiscutables de créanciers ne sauraient être laissés dans l'oubli » et, si les maux que supporte l'Angleterre « devaient être accrus en vertu d'un arrangement qui, si légitime qu'il soit, ne favoriserait qu'un seul des deux côtés, le contribuable britannique ne manquerait pas de demander pourquoi il est choisi afin de supporter seul le fardeau que d'autres se sont engagés à partager avec lui. »

La position du Gouvernement anglais peut donc se résumer ainsi : il est persuadé qu'une étroite liaison de fait existe entre les dettes pour prêts de guerre et les dettes de réparation, et il est prêt à accepter une liaison de droit sur la base de l'égalité de tous les créanciers (2).

(1) Dès le 5 Août 1920, M. LLQYD GEORGE écrivait au Président WILSON : « Le Gouvernement britannique a informé le Gouvernement français qu'il consentirait à tout accord équitable pour la réduction ou l'annulation des dettes interalliées, mais à la condition que cet accord soit applicable à tout l'ensemble des dettes. »

(2) En conséquence, « ce que la France a obtenu... de l'Angleterre en 1926, ce n'est donc pas... de ne plus payer si l'Allemagne ne nous payait pas, c'est de pouvoir reprendre avec l'Angleterre l'examen de la question. Mais l'Angle-

L'attitude du Gouvernement américain a toujours été différente. Il n'a jamais voulu admettre que les problèmes des dettes et des réparations soient juridiquement résolus par des mesures d'ensemble. Quelle que soit l'importance du concours que les Américains nous ont apporté en 1917 et 1918, ils n'ont jamais voulu accepter le titre d'allié et ils ont toujours pris soin de se faire traiter de « puissance associée », et par conséquent de ne pas être sur le même pied que les nations « alliées ». L'Amérique a prêté, elle ne veut connaître que ses débiteurs. Les créances que ces débiteurs peuvent avoir sur d'autres pays ne sont que des éléments, entre d'autres, de leur capacité de paiement (3).

L'Amérique ne voulant pas tenir compte dans l'établissement de sa créance sur les Alliés de leur créance sur l'Allemagne, ce furent ceux-ci qui, en quelque sorte, ajustèrent leur créance allemande sur leur dette américaine. Tel est le sens de la liaison de fait réalisée par le Plan Young (4).

terre nous a prévenus qu'elle nous répondrait alors : « Moi aussi, je serai embarrassé puisque j'aurai malgré la carence de l'Allemagne à rembourser l'Amérique et, du reste, si vous-mêmes continuez à payer l'Amérique avec qui vous n'avez aucune clause de sauvegarde, j'invoquerais immédiatement contre vous la théorie qui m'est chère, celle du *pari passu*. » (R. POINCARÉ, Chambre, deuxième séance du 12 Juillet 1929, J. O. 13 Juillet, *Débats*, p. 2509).

(3) Le Gouvernement américain aussitôt après la fin de la guerre a pour-tant admis un instant que le paiement de la dette française devait être lié aux recouvrements de la créance sur l'Allemagne. Le document le plus net à cet égard est une lettre du Secrétaire du Trésor américain, M. CARTER GLASS au Haut-Commissaire français, M. DE BILLY, du 29 Janvier 1919. « J'ai reçu, dit le Secrétaire du Trésor, votre lettre, où vous exposez diverses considérations touchant l'établissement de l'état des remboursements par votre Gouvernement des prêts que lui ont faits les Etats-Unis. Je suis bien de votre avis que, dans cet état, il faudrait tenir compte des recouvrements que votre Gouvernement pourra probablement faire sur l'ennemi. » Ce sentiment ne dura pas.

(4) « Le 18 Janvier 1928, j'indiquais à M. PARKER GILBERT que, si l'occasion s'en présentait, nous ne nous déroberions pas à des conversations en vue d'un règlement définitif, mais à la condition essentielle et primordiale qu'il nous mit à même de nous acquitter envers l'Angleterre et envers l'Amérique.

« Je savais, disais-je, que les Etats-Unis n'étaient pas disposés à lier la question des Réparations et celle des Dettes, mais il me semblait impossible qu'elles ne fussent pas traitées et tranchées sur des lignes parallèles.

« M. PARKER GILBERT admit volontiers qu'il était désirable d'établir un pont — a bridge — entre l'une et l'autre.... Je lui répétais... que si un changement quelconque nous était demandé, nous entendions qu'un règlement définitif laissât à la France, ses dettes extérieures entièrement payées, un solde suffisant pour les réparations. » (R. POINCARÉ, Chambre, deuxième séance du 12 Juillet 1929, J. O. 13 Juillet, *Débats*, p. 2515).

Les experts du Comité Young se sont préoccupés de faire concorder à plusieurs points de vue la dette allemande des réparations et les dettes interalliées.

D'abord, au point de vue même de l'emploi de l'annuité Young, il a été décidé qu'une partie en serait destinée et spécialement affectée au paiement des dettes interalliées. Le montant de cette part, qui constitue l'annuité différable, a été fixé de manière à couvrir exactement ces dettes. Pendant les 22 dernières années du fonctionnement du plan, l'Allemagne n'est plus débitrice que de l'annuité différable, et sa dette totale est en équivalence rigoureuse avec le montant des annuités dues à l'Amérique par les puissances créancières de l'Allemagne. Il y a là une véritable délégation de créance de fait, à laquelle il ne manque pour être juridique que le consentement de l'Amérique.

Les possibilités de moratoire dont est l'objet la fraction différable ont été également réglées en fonction de celles que l'Amérique avait consenties à ses débiteurs. Selon l'article 2 des Accords de Washington la France peut (moyennant un préavis de 90 jours) reporter après le 15 juin 1932, pour trois ans au plus, tout paiement au titre du principal de sa dette. Dans le plan Young l'Allemagne est autorisé à suspendre pendant deux ans seulement le transfert des annuités conditionnelles et à ajourner le paiement à concurrence de 50 % pendant un an, au cours de la deuxième année de l'ajournement des transferts. L'Allemagne est donc dans une situation moins favorable à l'égard de ses créanciers que ceux-ci ne le sont eux-mêmes envers l'Amérique (5).

(5) Il ne faudrait pas toutefois croire que les dispositions prises dans les accords de Washington, de Londres et le Plan Young mettent complètement la France à couvert en cas de défaillance de l'Allemagne. L'annuité de la dette française envers l'Amérique pour 1932-1933 qui se monte à 60 millions de dollars, ne comprend à titre de remboursement de capital que 21 millions 1/2 de dollars. Une somme de 38 millions 1/2 de dollars serait donc exclue du moratoire. De même envers l'Angleterre, l'accord CAILLAUX-CHURCHILL ne permet, au gré de la France, qu'une suspension (pendant 3 ans) de la moitié des annuités stipulées. Celles-ci étant actuellement de 12 millions 1/2 de livres, 6 millions 250.000 livres resteraient exigibles en cas du jeu de cette clause.

Si, en cas de recours de l'Allemagne au moratoire Young, la France invoquait ces dispositions, elle devrait donc payer à ses créanciers plus de 1 milliard 1/2 de francs (environ 965 millions aux Etats-Unis et 580 millions à l'Angleterre) sans aucun versement du Reich en contre-partie.

Il faut remarquer ensuite qu'un mode unique a été prévu pour tous ces paiements : le règlement au moyen d'un virement dans le compte que les différents pays intéressés ont à la B. R. I.

Enfin, le plan Young met en œuvre les principes de la note Balfour en prenant d'avance des dispositions réglant le sort de la dette allemande en cas d'une remise par l'Amérique de tout ou partie des dettes interalliées. On a vu que pendant les 37 premières années 66 % du bénéfice net de la remise iraient au Reich, et la totalité pendant les 22 dernières années.

Toutes ces dispositions sont étrangères à l'Amérique ; ce sont pour elle « *res inter alios acta* » ; elles ne lui sont pas opposables. Il n'en reste pas moins qu'elles prouvent l'étroite affinité des dettes de réparation et des dettes pour prêts de guerre.

L'Amérique a d'ailleurs été entraînée par la force des choses, et finalement c'est sur son initiative qu'a été réalisée la mesure qui constitue la liaison la plus solide qui ait été établie entre des dettes de ces deux origines.

Le 20 Juin 1931, le Président HOOVER a fait connaître aux différents Etats intéressés une proposition de suspension, pour une année à partir du 1^{er} Juillet 1931, de tous les paiements effectués par les Gouvernements entre eux, qu'il s'agisse des réparations allemandes ou des dettes entre Alliés (6).

(6) « Sous réserve de la ratification du Congrès, le Gouvernement américain propose l'ajournement pendant une année de tous les paiements des dettes des réparations internationales et de dettes de secours, pour les unes et les autres, naturellement principal et intérêts, mais non compris les obligations gouvernementales détenues par des particuliers.

« Sous réserve de la confirmation par le Congrès, le Gouvernement américain ajournera tous les paiements des dettes des Gouvernements étrangers au Gouvernement américain, payables pendant l'année fiscale commençant le 1^{er} Juillet 1931, sous condition d'un ajournement pareil d'une année, par toutes les parties, des dettes internationales à l'égard des principales puissances créancières..... »

(Voir le texte complet de la déclaration HOOVER dans *Le Temps* du 22 Juin 1931 ou au J. O. cité ci-après).

Les discussions des interpellations auxquelles la réponse du Gouvernement français à ces propositions a donné lieu au Parlement français sont rapportées J. O. 27 Juin 1931, *Débats Parlementaires*, Chambre, p. 3366, et J. O. 1^{er} Juillet 1931, *Débats Parlementaires*, Sénat, p. 1212.

Après des échanges de vues, les gouvernements français et américains ont pu réaliser le 7 Juillet un accord mettant en œuvre les principes ainsi posés, par lequel le paiement des dettes intergouvernementales est effectivement suspendu du 1^{er} Juillet 1931 au 30 Juin 1932, à l'exception de la fraction indifférable de l'annuité Young (7).

Les nombreuses relations de droit et surtout de fait que l'on peut relever entre les deux plus importantes dettes interétatiques, relations sur lesquelles on a insisté parce qu'elles ont constitué de très importants problèmes de la

(7) Par le même accord, le Gouvernement français accepta que les paiements ainsi faits au titre de la fraction indifférable de l'annuité Young par le Reich soient placés par la B. R. I en bons garantis des Chemins de fer allemands.

Tous les paiements ainsi suspendus sont productifs d'intérêts (4 %), et amortissables en 10 annuités à partir du 1^{er} Juillet 1933.

Aucun marché nouveau n'a été homologué au titre des prestations en nature depuis le 30 Juin 1931.

Enfin, des dispositions ont été prises pour que ne se cumulent pas au détriment de la France les pertes infligées par le moratoire Hoover avec celles que pourrait causer une demande moratoire par l'Allemagne dans le cadre du Plan Young. La France dut s'entendre avec la B. R. I pour que, en cas de moratoire Young, elle ne complète que par mensualités le fonds de garantie qu'elle doit constituer en vertu du Plan.

Pour le détail des effets du moratoire Hoover sur les finances françaises, voir le Rapport fait au nom de la Commission des Finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du Budget général de l'exercice 1932 (Finances) par M. L. BARÉTY, Chambre, N° 5822, p. 40.

— En conséquence de ces accords la Banque des Règlements Internationaux a reçu de l'Allemagne pendant l'année 1^{er} Avril 1931-31 Mars 1932, conformément aux dispositions du Plan Young modifiées par le Protocole de Londres du 11 Août 1931, (en marks or) :

Pour le service de l'emprunt Dawes	80.235.440,47
Trois mensualités (Avril-Juin 1931) au taux de 1.618.900.000 marks-or par an	404.725.000,—
Neuf mensualités (Juillet 1931—Mars 1932) au taux de 612 millions de marks-or par an	459.000.000,—
TOTAL.....	943.960.440,47

Sur les 459 millions de reichsmarks, représentant neuf mensualités de 51 millions, la B. R. I. n'a retenu que les 54 millions (neuf mensualités de 6 millions environ) nécessaires pour le service de l'emprunt Young. Elle a immédiatement reversé la différence, soit 405 millions, à la Compagnie des Chemins de fer allemands, comme prêt portant intérêt à 3 % à partir du 1^{er} Juillet 1933 et devant être amorti au 30 Juin 1943.

De sorte que l'Allemagne a payé effectivement du 1^{er} Avril 1931 au 31 Mars 1932 (y compris le service des emprunts Dawes et Young) en nombre rond, 539 millions de marks-or, soit 3.235.000.000 de francs,

politique d'après guerre, mettent en évidence les ressemblances entre les dettes de réparations et les dettes pour prêts de guerre. Quand on a étudié séparément ces dettes, on a reconnu que, individuellement, le qualificatif de « politiques » leur convenait bien. Leurs ressemblances permettent de les rapprocher utilement sous un même titre. S'il y a deux dettes internationales que l'on peut grouper à l'aide d'un même épithète, ce sont bien les dettes pour prêts de guerre et les dettes de réparation, « dettes politiques ».

On rencontre ensuite comme autre source de dettes entre Etats les prêts consentis en temps de paix. On a reconnu que ces prêts étaient, à certains égards, très voisins des prêts entre Etats en guerre contre un ennemi commun. Etant donnée la répugnance naturelle qu'un Etat éprouve à mettre ses ressources au service d'un autre, répugnance qui résulte de la notion bien comprise de dépense publique, ces prêts n'auront lieu que dans des circonstances assez graves pour justifier une exception. Le caractère politique de leur cause est indiscutable. Les modalités de réalisation les éloignent peut-être un peu des prêts entre Alliés : ils comporteront souvent des garanties ; mais ces différences sont peu importantes (8).

Il peut sembler plus difficile de rapprocher des dettes précédentes les dettes causées par une contre-prestation reçue par un Etat. La dette des stocks américains a généralement été opposée aux dettes pour prêts de guerre. Mais on a vu qu'il ne fallait pas exagérer cette opposition. Si la vente des stocks a concilié deux intérêts en présence, on ne peut pas dire que ces intérêts étaient de la nature de ceux qui président à la conclusion des affaires commerciales ordinaires. Les Américains n'avaient pas importé les stocks en France pour les revendre, mais pour se battre ; les stocks étaient un matériel de guerre. De même, l'Etat

(8) De telles dettes ont d'ailleurs pu être rapprochées en fait des dettes inter-alliées et des dettes de réparations : les dettes « de relèvement » (relief) résultant de prêts consentis après la guerre par l'Amérique à certains Etats ont été au même titre que celles-ci englobées dans le moratoire Hoover.

français n'acheta pas les stocks pour en tirer un bénéfice, mais parce qu'ils paraissaient nécessaires au rétablissement de la vie économique du pays. Les Accords de Washington, en confondant dans un règlement unique les dettes pour prêts de guerre et la dette des stocks, ont bien mis en lumière combien ces deux dettes étaient voisines et ont, en quelque sorte, fait apparaître le caractère véritable et caché de la dette des stocks. Malgré l'usage courant, qui l'appelle commerciale, et qui n'y fait voir qu'une cession de marchandises, il faut reconnaître qu'une étude un peu attentive de cette dette permet d'y relever beaucoup plus de « politique » qu'on ne le croirait au premier abord.

On a vu, de même, le caractère tout particulier d'une cession de territoire entre deux Etats, contre un prix. Elle n'est pas assimilable à une vente ordinaire; un territoire n'est pas une marchandise quelconque. Il suffit de se rappeler qu'une telle vente constitue un des divers cas d'acquisition contractuelle de la souveraineté pour faire apparaître tout le côté politique de l'opération. Une telle cession peut d'ailleurs se trouver en relation étroite avec d'autres dettes interétatiques. On conçoit parfaitement qu'un Etat débiteur d'un autre Etat se libère en cédant à son créancier une partie de son territoire ou de ses colonies. Mais il est certain que les tendances modernes du droit international sont de plus en plus défavorables à de telles cessions. A côté de l'aspect matériel du territoire cédé, son aspect humain est de plus en plus pris en considération, ce qui a pour résultat de mettre mieux en évidence le caractère politique d'une telle cession.

Il reste enfin le cas de dette entre Etats causée par une contre-prestation où on ne peut rien relever de politique. Le seul exemple français que l'on a rencontré consiste dans une dette annuelle de 16.500 francs à titre de redevance envers l'Espagne pour droit de dépaissance sur les deux versants de la frontière des Pyrénées, dette qui fait l'objet du chapitre 33 du Budget de l'exercice 1932. Il est certain qu'une telle dette n'a rien de commun avec les autres dettes interétatiques.



Que conclure d'un rapprochement sous le terme de « dettes politiques » des diverses dettes d'Etat à Etat ?

Une telle tentative aboutit à un résultat satisfaisant. Le mot « politique » appliqué à chacune de ces dettes a un sens réel. Les liaisons qui peuvent s'établir entre elles et les caractères communs que ces liaisons prouvent, font du groupe des dettes entre Etats un ensemble suffisamment cohérent.

Les difficultés qui proviennent de la dette des stocks ne semblent pas suffisantes pour faire rejeter cette classification. Mais des dettes telles que celle de la France au Gouvernement espagnol pour droit de dépaissance sont beaucoup plus embarrassantes. Il est évident que si de telles dettes tenaient une place importante dans l'ensemble des dettes entre Etats, elles empêcheraient radicalement le groupement des dettes entre Etats sous le vocable de « dettes politiques ». Mais on peut considérer que leur caractère absolument exceptionnel et leur extrême modicité permettent de ne pas les tenir pour un obstacle insurmontable.

On pouvait s'attendre à un résultat de cette nature. Le rôle d'un Etat qui entre en relations, financières ou autres, avec un autre Etat est tout naturellement politique. Le fait que certaines des dettes que des Etats ont entre eux sont consenties sans contre-prestation en montre bien le caractère politique absolu. De même, quand on considère les dettes comportant une contre-prestation, on est amené à reconnaître dans la très grande majorité des cas le caractère politique de celle-ci. Cela n'a rien pour étonner, c'est une conséquence directe de la nature même de la notion et du rôle de l'Etat. Quant aux relations entre les diverses dettes entre Etats, elles s'expliquent aisément du fait de l'identité de nature des parties.

§ 2. — Les dettes d'Etat à personnes privées forment-elles un groupe de « dettes commerciales » ?

Les dettes d'Etat à personnes privées relèvent toutes de la même cause: elles résultent d'emprunts. Il n'y a pas en somme plusieurs cas possibles de dettes d'Etat à particuliers comme il y a plusieurs cas de dettes d'Etat à Etat. Une personne privée n'a sur le terrain international que des possibilités très réduites, et les Etats étrangers ne veulent guère la connaître directement que dans la mesure où ils ont besoin d'elle pour lui emprunter de l'argent. Les différences que l'on peut tenter de faire entre les dettes d'Etat à personnes privées ne permettent donc que de distinguer des variétés dans un ensemble très cohérent. Les dettes d'Etat à personnes privées forment un groupe. Peut-on appeler ce groupe des dettes commerciales?

On retrouve ici toutes les conclusions auxquelles on était arrivé lors de l'étude des dettes d'Etat à personnes privées: le qualificatif de « commercial » ne convient pas à de telles dettes. On a vu tout ce qu'il pouvait y avoir de politique dans les circonstances d'exécution des emprunts d'Etat à particuliers, dans les interventions auxquelles ils peuvent donner lieu.

On a vu également les considérations politiques qui présidaient à leur réalisation. L'Etat des prêteurs, étant maître chez lui, se préoccupera de ne pas laisser l'épargne nationale s'employer d'une manière contraire aux intérêts de sa politique étrangère.

Depuis la guerre, s'il est certain que l'orientation de la politique financière internationale a changé, si les buts s'en sont modifiés, il n'en est pas moins vrai que les aspects politiques des emprunts d'Etat à personnes privées se sont multipliés. Il ne semble plus guère possible de réaliser par des moyens financiers des conquêtes territoriales. Mais les nécessités économiques ont fait que, des différents aspects de la politique extérieure, la politique financière fut le domaine où se fit le plus sentir l'idée de collaboration internationale, et où cette idée devait aboutir au plus grand nom-

bre de solutions pratiques. Les emprunts d'Etat à particuliers étrangers allaient, de plus en plus, se mettre au service d'une politique d'entr'aide au lieu d'une politique de conquête.

Les aspects politiques des emprunts d'Etat à personnes privées étrangères n'en sont d'ailleurs que plus facilement saisissables : le nombre des marchés sur lesquels un Etat put placer un même emprunt extérieur en différentes tranches est allé en augmentant, ce qui est une conséquence et une preuve du développement de la collaboration internationale. En outre, les Etats sur les marchés desquels on plaçait des emprunts ont consenti de plus en plus fréquemment à garantir ces emprunts, reconnaissant ainsi le caractère politique de l'opération.

On a déjà suffisamment insisté sur les aspects politiques d'emprunts tels que l'emprunt autrichien de 1923, l'emprunt hongrois de 1924, l'emprunt Dawes, l'emprunt Young, l'emprunt tchécoslovaque de 1932, pour qu'il soit nécessaire d'y revenir. Il est évident qu'on se ferait de ces emprunts une idée tellement incomplète qu'elle en serait absolument fausse, si l'on n'y voyait qu'une opération d'avance de fonds par des particuliers, contre une rémunération avantageuse. Appeler commercial un emprunt comme l'emprunt Young, qui tentait d'organiser une garantie pour le paiement des réparations, qui avait pour conséquence une diminution de la dette allemande, et dont dépendait l'évacuation de la Rhénanie, ne veut rien dire.

Les aspects politiques d'un emprunt international souscrit par des particuliers ont d'ailleurs pu être poussés encore plus loin. De tels emprunts allèrent en quelque sorte concurrencer l'emprunt politique, d'Etat à Etat, sur le terrain même qui lui semblait devoir être le mieux réservé : sur le terrain de l'emprunt de guerre. L'emprunt d'Etat à personnes privées étrangères s'est révélé d'un usage tellement souple qu'on a pu penser à l'utiliser au financement d'opérations de guerre, dans un esprit de justice et de collaboration internationales et de sanction contre un Etat agresseur.

A) L'ASSISTANCE FINANCIÈRE A UN ETAT
VICTIME D'UNE AGRESSION

L'idée à la base de cette institution est très simple. Il s'agit de donner à un Etat membre de la Société des Nations, en cas de guerre ou de « conflit international susceptible d'entraîner une rupture », une aide financière prompte et efficace en vue de rétablir la paix ou de la sauvegarder et de permettre à l'Etat victime d'une violation de ses droits d'en venir heureusement à bout.

Cette idée, préconisée d'abord par la Finlande à la Commission préparatoire du Désarmement en 1926, devint une tâche commune de la Société des Nations: elle fut étudiée par le Conseil et les organes techniques. Le Conseil fut saisi en 1929 d'un avant-projet élaboré par le Comité financier. L'Assemblée étudia la question sous toutes ses formes lors de sa dixième session. Puis un projet de convention élaboré d'un commun accord par le Comité d'arbitrage et de sécurité et le Comité financier fut soumis au Conseil en Juin 1930 (9).

Le texte définitif de la Convention pour l'assistance financière a été approuvé par l'Assemblée le 29 Septembre 1930 et la Convention a été signée le 2 Octobre au nom de 28 gouvernements (10).

Il faut bien remarquer qu'outre une aide matérielle appréciable une telle mesure apporte à l'Etat qui en obtient le bénéfice un appui moral au moins aussi important. La situation « d'assisté » est une preuve précieuse aux yeux de l'opinion mondiale du bon droit de l'Etat qui en profite. Il faut étudier rapidement d'après le texte même de la Convention de 1930 les modalités essentielles de cette institution.

Cette aide est prévue par voie d'emprunts garantis par les Etats contractants.

(9) Voir ce projet: « Société des Nations », *Journal Officiel*, Juin 1930, pp. 790 et suivantes.

(10) Voir le texte de cete Convention: « Société des Nations », *Journal Officiel*, Novembre 1930, pp. 1648 à 1666, les signatures et ratifications, pp. 1666 à 1669 et Décembre 1930, p. 1766.

En premier lieu, dans quels cas l'assistance financière est-elle accordée? Les articles 1 et 2 font apparaître les conditions suivantes:

— Une demande d'assistance de la part d'un Etat signataire de la Convention.

— L'Etat solliciteur doit se trouver en difficulté avec un autre Etat qui recourt à la guerre en violation de ses obligations internationales ou qui refuse ou néglige de se conformer aux mesures de paix prises par le Conseil, dans la limite de ses droits.

— L'Etat solliciteur doit s'engager en ce qui le concerne à soumettre le différend à une procédure pacifique.

— Enfin, le Conseil doit donner un avis conforme.

Quels avantages va comporter cette assistance financière?

Elle consistera en garanties accordées par les Etats signataires à des emprunts à court ou à long terme (30 ans au plus) contractés par l'Etat assisté. Les garanties s'étendent à l'intérêt et à l'amortissement (Art. 3, 4, 5).

Le trait le plus original de cette institution consiste dans la manière dont sont organisées ces garanties:

Il y a d'abord une « garantie ordinaire » (Art. 6 et 7) donnée par tous les signataires, chacun pour une part calculée selon une proportion fournie par le barème de répartition des dépenses de la S. D. N.

Et, en second lieu, une garantie spéciale (Art. 8 et 12) à laquelle peuvent participer les Etats membres permanents du Conseil ou d'autres membres de la S. D. N., spécialement indiqués, est destinée à renforcer encore la garantie ordinaire. Le montant de chaque garantie spéciale est calculé de manière que le total de ces garanties soit égal au montant total des garanties ordinaires.

Ces garanties sont matérialisées par des bons que les Etats garants doivent déposer dans les quatre mois de la conclusion de l'emprunt, dans une banque désignée par le Conseil. Ces bons sont, selon le cas, des bons de garantie ordinaire ou des bons de garantie spéciale, dans des formes prévues, et comportent un coupon distinct pour chaque

paiement dont le Gouvernement peut être redevable chaque année (Art. 16) (11).

On a déjà vu que c'était au Conseil de la S. D. N. qu'il appartenait d'accorder l'assistance financière; en conséquence, c'est également lui qui donne l'autorisation d'émission de l'emprunt et en approuve les conditions (Art. 14 et 15).

Cinq Commissaires fiduciaires de nationalité helvétique seront nommés par le Conseil pour assurer le service des emprunts.

Le Gouvernement emprunteur doit verser entre les mains des Commissaires fiduciaires les fonds du service de l'emprunt au moins un mois avant l'échéance de chaque paiement.

Le service de l'emprunt incombe, bien entendu, en premier lieu à l'Etat emprunteur, par les soins des Commissaires fiduciaires qui, le cas échéant, peuvent faire appel à certaines réserves (Art. 17). En cas de défaillance, les Commissaires ont recours à tous les Gouvernements garants, sans distinction entre les garants ordinaires et les garants spéciaux. Ceux-ci sont remboursés après paiement du service de l'emprunt de ce qui a dépassé le montant de leur garantie ordinaire, dans la mesure du solde qui reste disponible.

Les détails du mécanisme des garanties ordinaire et spéciale (délais, répartition...) sont prévus dans les articles 17 à 22.

L'article 23 prévoit la possibilité de participation à la garantie pour un Etat non membre de la S. D. N. Les articles 24 à 36 comportent des dispositions générales et des clauses réglant l'entrée en vigueur de la Convention.

Ce qui doit intéresser particulièrement ici dans l'assistance financière, ce ne sont pas tant les détails de réalisation, sur lesquels on n'a insisté que parce qu'ils ont été très peu étudiés jusqu'à présent, que l'esprit dans lequel

(11) Voir les modèles des bons de garantie et de leurs coupons: « Société des Nations », *Journal Officiel*, Novembre 1930, pp. 1670 à 1674 (Garantie ordinaire) et pp. 1674 à 1679 (Garantie spéciale).

a été conclue la Convention du 2 octobre 1930, et certaines caractéristiques du régime qu'elle organise.

L'assistance financière se révèle comme une opération au premier chef politique. On peut même penser que le côté financier de cette institution n'est pas le plus important et que ce sont les éléments politiques qui en occupent le premier plan : l'assistance financière est issue des travaux du Comité d'arbitrage et de sécurité de la S. D. N. autant que de ceux du Comité financier. Son but est de mettre en œuvre les exigences de la morale internationale. Les conditions dans lesquelles elle est accordée en font autant une récompense pour un Etat qui accomplit correctement ses devoirs internationaux, qu'un châtiment pour un Etat qui a une conduite contraire. L'assistance financière est une sanction, capable de se juxtaposer utilement aux sanctions économiques et militaires que pourrait organiser la S. D. N.

Il s'agit pour des Etats d'en aider un autre aux prises avec des difficultés internationales. Comment jusqu'alors une telle situation était-elle résolue ? On a vu que c'était par des prêts interétatiques, et que cette aide de la part d'Etats qui veulent en aider un autre en guerre contre un troisième, constituait la source la plus abondante de ces prêts. Or, dans le régime de la Convention de 1930, que voit-on ? Les Etats signataires qui, du fait de leur signature, ont consenti une fois pour toutes à s'associer aux mesures de sanctions financières organisées par la S. D. N. vont-ils, comme on pourrait logiquement s'y attendre, s'engager à fournir directement ou par l'intermédiaire de la S. D. N., les fonds de cette assistance ? Pas le moins du monde. Ils se contentent de garantir un emprunt de l'Etat assisté, c'est-à-dire de lui fournir indirectement du crédit. Que sera l'emprunt que réalisera l'Etat assisté ? La Convention est peu explicite à ce sujet. Elle prévoit simplement (art. 15) que toutes les conditions et clauses relatives à l'émission (mode d'émission, gages, taux d'intérêt, remboursement) doivent être communiquées au Conseil et approuvées par lui. Cet emprunt sera un emprunt du

type le plus courant, le plus fréquent : un emprunt d'Etat à personnes privées étrangères. L'Etat assisté placera des titres où il le pourra aux conditions les plus avantageuses possibles. Il est probable que les marchés des Etats garants et même les autres marchés, s'ouvriront facilement devant lui, à cause de la sûreté de premier ordre que constitue l'assistance elle-même. Ce qui est le plus curieux à relever dans cette organisation, c'est que des Etats s'engageant dans un but politique à s'assister mutuellement en cas de guerre ou d'autre difficulté internationale susceptible d'y aboutir, n'ont pas pensé à réaliser cette assistance en se faisant des avances directes de fonds. La Convention de 1930, qui est l'aboutissement de quatre ans de discussions politiques et techniques, pour résoudre une situation très voisine de celle qui a été à l'origine des prêts de guerre, a recours à des emprunts faisant intervenir des particuliers. On ne peut voir là qu'un nouvel exemple de but politique obtenu au moyen de ces emprunts, et un cas particulièrement frappant montrant combien il est inexact d'appeler « commercial » un emprunt uniquement parce que des particuliers y interviennent. Dire que l'assistance financière aboutit à un emprunt commercial serait un non sens. Il est, en outre, intéressant de relever que la seule mesure organisant en temps de paix des emprunts de guerre ait recours aux emprunts d'Etat à personnes privées, ce qui est encore une preuve du fait que les Etats, quand ils ne sont pas talonnés par la nécessité, évitent autant que possible des prêts directs, et préfèrent s'engager seulement dans les limites d'une garantie.

B) LE « POLITIQUE » DANS LES DETTES INTERNATIONALES OU AUCUN ETAT N'EST PARTIE

On a laissé de côté, dès le début de cette étude, les dettes entre simples particuliers de nationalités différentes. Ces dettes, a-t-on dit, ne semblent pas pouvoir être l'objet d'aucune difficulté. Leur caractère est net : ce sont des dettes commerciales « cent pour cent ». Ne faisant

intervenir aucun élément de puissance publique, que pourraient-elles avoir de politique ? Or, des faits récents montrent que la question n'est pas toujours aussi simple. Pour des raisons généralement monétaires, les Etats peuvent être amenés à intervenir dans l'exécution de telles dettes, et il est nécessaire de préciser leur action et les conséquences possibles de cette action sur la nature de ces dettes. En outre, à côté des dettes franchement privées, il en existe d'autres qui n'ont pas le même caractère de simplicité, d'unité. Il existe des organismes financiers en quelque sorte mixtes, qui agissent tantôt en qualité de personne privée, et tantôt comme détenteurs d'une partie de la puissance publique. On peut donc logiquement s'attendre de leur part à une activité financière qui, dans certains cas, pourra avoir un caractère politique. En particulier, les banques d'émission, qui souvent, comme en France, ne sont pas des banques d'Etat, mais simplement des banques privées chargées du service public de la monnaie, peuvent être amenées à réaliser des opérations de finance internationale, généralement des prêts, qui ne relèvent nullement de leur activité privée, mais sont causées par des préoccupations au premier chef politiques.

1° *Les dettes internationales privées et les interventions d'Etat auxquelles elles peuvent donner lieu.*

Les « crédits gelés » allemands.

Au cours de ces dernières années, des capitaux considérables furent prêtés par des banques privées, principalement anglaises et américaines en Allemagne, en Autriche, en Hongrie. Ces prêts, généralement à court terme, furent faits soit aux Gouvernements eux-mêmes, soit à des collectivités publiques, soit enfin, à des Etablissements bancaires ou industriels.

Les effets normaux de la crise économique et une certaine inquiétude politique ont provoqué des retraits considérables au début de 1931. Le fait qu'une grande partie de

ces crédits avait été employée en immobilisations à long terme accrut encore les difficultés de remboursement. Les débiteurs (les Etats et les Etablissements publics, à l'étroit dans leur trésorerie, les Etablissements privés, à raison des immobilisations excessives), ne purent faire face aux échéances. En outre, les banques d'émission de ces pays se virent faire des demandes massives de change, la plupart de ces crédits étant libellés en monnaies étrangères. Cette situation obligea les débiteurs à tenter d'obtenir de leurs créanciers la consolidation de ces crédits « gelés ».

Une conférence des Gouvernements des pays intéressés dans les crédits allemands eut lieu à Londres, du 20 au 23 juillet 1931 ; un Comité désigné par les banques d'émission, conformément aux recommandations de cette conférence, se réunit à Bâle, au mois d'août, et provoqua une réunion des débiteurs allemands et de leurs créanciers étrangers. Un accord prévoyant le renouvellement pour une durée de six mois de la plus grande partie de ces crédits (d'une valeur de sept milliards de marks, jusqu'au 29 février 1932), put être conclu (Accord dit *Stillhalteabkommen*). Puis un nouvel accord fut conclu à Berlin, comportant, avec certains remboursements trimestriels, la prorogation des crédits pour un an.

De même, lors de ses difficultés, l'Etablissement autrichien « *Crédit Anstalt* » put obtenir de ses créanciers étrangers, une consolidation de deux ans des crédits qui lui avaient été consentis. D'autres accords furent également conclus en faveur d'autres débiteurs autrichiens, après des interventions de la Banque Nationale d'Autriche.

Quant aux débiteurs hongrois, ils purent aussi conclure avec leurs créanciers à court terme, des accords tendant au même but, selon une recommandation du Comité financier de la S. D. N.

L'importance financière des crédits en question avait rendu nécessaire un examen général du problème et des solutions d'ensemble. Ce fait devait avoir des conséquences fort curieuses, particulièrement dans le cas des dettes allemandes.

Au cours des négociations qui devaient aboutir aux conventions de consolidation, le problème des crédits gelés fut envisagé sur un plan national. Tous les crédits à court terme furent réunis en une seule masse, et un traitement unique fut imposé aux divers créanciers. Ce procédé eut, d'une part, l'inconvénient de confondre les divers crédits, bons et mauvais, immobilisés et liquides, de permettre aux débiteurs solvables de se dérober à la faveur d'une mesure collective, et, d'autre part, de faire pâtir les créanciers prudents de la légèreté de ceux qui ne s'étaient pas préoccupé de la qualité des placements qu'ils effectuaient en Allemagne (12).

Mais ce procédé de mise en masse des crédits gelés eut une conséquence beaucoup plus inattendue. On s'imagina qu'il s'agissait d'une défaillance nationale, collective, défaillance de l'Allemagne, et non plus défaillance de banques allemandes.

L'intervention excessive de l'Etat des débiteurs de crédits à court terme dans une affaire qui ne l'intéressait pas directement, en faisant naître une confusion sur la qualité du débiteur, devait faire naître également une erreur sur la nature même de la dette en question (13).

La dette des crédits à court terme arriva ainsi à entrer en conflit avec les véritables dettes du Gouvernement alle-

(12) Ces banquiers imprudents avaient été attirés par un intérêt élevé; les risques de perte auraient dû être la contre-partie des chances de gain. En écartant dans ce règlement les rapports directs et individuels entre les débiteurs et les créanciers, on écartait la solution la plus juste qui était de faire supporter à chaque débiteur et à chaque créancier les effets de ses erreurs individuelles: aux débiteurs par des faillites totales ou partielles dont aurait souffert leur crédit, et aux créanciers par la nécessité de consentir des abattements de créance.

(13) Le Gouvernement allemand n'aurait dû logiquement intervenir que pour la défense de la monnaie allemande et seulement dans la mesure nécessaire à cette défense. L'Allemagne ne disposant que d'une faible quantité de devises, à cause du retrait des dépôts étrangers, toute opération de change importante menaçait le mark, que cette opération fut faite par l'Etat ou par des banques privées. Le Gouvernement allemand dut prendre des dispositions concernant la vente des devises des dettes privées. Mais là aurait dû finir le rôle de l'Etat, et aucun règlement non susceptible d'affecter la tenue du mark n'aurait dû être empêché. (Comme par exemple ceux effectués à l'intérieur de l'Allemagne en monnaie allemande, ou faits au moyen de prélèvements sur les capitaux en devises possédés à l'étranger par des Allemands.)

mand, en particulier avec la dette des Réparations. Le Gouvernement de Berlin fit remarquer qu'il lui était impossible de faire face à ces deux engagements à la fois, et que s'il payait les réparations, il lui serait impossible de dégelier les crédits à court terme. Un certain machiavélisme était à la base de cette thèse. Les créanciers intéressés dans les crédits privés étant surtout anglais et américains, et la France paraissant de tous les créanciers de réparations le moins disposé à consentir un abattement, il y eut vraisemblablement du côté allemand la pensée de spéculer sur l'opposition des intérêts des différents créanciers. L'Angleterre et l'Amérique appuyèrent effectivement un moment cette manœuvre de Berlin contre les réparations. Il faut bien remarquer qu'elle n'avait été possible que par une sorte d'étatisation des dettes privées, de socialisation, qui est bien le point le plus curieux de cette affaire. L'Etat prenait, d'une part, délibérément la place des particuliers, et pour faire face à leurs engagements, tentait d'autre part, de se dégager de ses dettes personnelles envers d'autres Etats.

En réalité, il faut admettre que les dettes de l'Etat allemand n'ont juridiquement rien de commun avec celles de personnes privées allemandes. Les embarras financiers d'un Etat n'ont pas de répercussion directe sur les obligations privées de ses nationaux: la faillite d'un Etat ne délie pas les débiteurs. De même, la gêne de débiteurs privés doit être sans conséquence sur les obligations de leur Etat. Les seuls liens entre ces deux ordres de dettes sont économiques. D'abord, les dettes d'Etat et les dettes privées extérieures peuvent également compromettre la situation monétaire du pays. Elles peuvent donc, au même titre, justifier des interventions gouvernementales, qui doivent se limiter aux mesures strictement nécessaires à la défense de la monnaie nationale; ensuite, la situation difficile d'une grande partie des établissements de crédit d'un pays peut influencer profondément sur la capacité de paiement de l'Etat lui-même, situation qui peut être prise en considération par les Etats créanciers.

Ce qu'il faut retenir ici de l'affaire des crédits allemands gelés, c'est comment une confusion sur la nature du débiteur peut entraîner une erreur sur la nature de la dette elle-même; c'est parce que des mesures d'ensemble ont pu faire croire à une dette d'Etat que, l'intérêt de l'Allemagne et de certains créanciers y aidant, les crédits gelés ont pu être amenés en concurrence avec la dette des réparations.

2° Les banques d'émission et la politique financière internationale

On vient de voir que le caractère d'une dette privée pouvait être troublé par l'intervention de l'Etat des débiteurs. On peut encore rencontrer des relations financières dont le caractère, incertain dès l'origine, est causé par la personnalité même des parties.

Il est certain qu'une banque comme la Banque de France n'est pas une banque comme les autres. On peut résumer son aspect particulier en disant que c'est une banque privée chargée du service public de la monnaie. Au titre de banque d'émission, elle est la collaboratrice nécessaire du Gouvernement dans toutes les questions financières et économiques, nationales ou internationales qui intéressent le pays. Dans l'ordre interne, elle coordonne l'action des établissements de crédit, intervient en cas de difficultés. Il en est de même dans l'ordre international. Son encaisse est le véritable trésor de la nation. Elle doit être l'associée, le conseiller et l'agent d'exécution du Gouvernement dans sa politique financière extérieure. Mais il faut bien remarquer qu'il ne serait pas bon qu'une telle banque soit dans une trop grande dépendance du Gouvernement. Le service public de la monnaie nationale lui étant concédé, et étant en quelque sorte sa chose, elle doit pouvoir subordonner toute sa conduite à la bonne gestion de cette concession, et là doit être la limite de sa collaboration. Elle doit refuser de participer à toute mesure susceptible d'être funeste à la monnaie. Sous cette réserve, elle doit agir conformément

à la politique financière intérieure et extérieure du Gouvernement. Depuis un an, la puissante encaisse métallique de la Banque de France, en assurant la solidité du franc, a permis à cet établissement de donner à sa collaboration avec le Gouvernement français la forme de prêts à des banques d'émission étrangères, prêts qui furent consentis soit directement, soit par l'intermédiaire de la Banque de Règlements Internationaux.

Les derniers et les plus importants de ces prêts furent faits en faveur de la Banque d'Angleterre et de la Reichsbank.

Au mois de juillet 1931, devant la faiblesse de la livre sterling, la Banque de France et la Federal Reserve Bank de New-York décidèrent d'ouvrir à la Banque d'Angleterre un crédit de 50 millions de livres, auquel chacun de ces deux établissements participerait pour moitié. La part française, libellée en monnaie française, fut d'un montant de 3.100 millions de francs. Elle revêtit, selon les prescriptions des statuts de la Banque de France, la forme d'un crédit de réescompte, à trois mois, renouvelable. Le taux de l'intérêt fut de $3 \frac{3}{8} \%$, moyenne des taux de Londres et de Paris. Les banques d'émission intéressées furent seules parties au contrat, mais l'action des banques prêteuses devait s'exercer avec le concours de leurs marchés nationaux respectifs. A Paris, dix grands établissements de crédit y participèrent pour moitié de la part française.

Ce crédit fut remboursé en partie le 1^{er} novembre 1931, et le solde en a été apuré le 1^{er} février 1932.

A la fin de 1931, la B. R. I., la Banque de France, la Banque d'Angleterre et la Federal Reserve Bank ouvrirent à la Reichsbank un crédit de 100 millions de dollars, chacune y participant pour un quart. Ce crédit a été prorogé à plusieurs reprises; le 4 mars 1932 il fut prorogé pour trois mois, en même temps que la Reichsbank en remboursait 10 %. Il a encore été renouvelé au début du mois de juin dernier.

On voit sans peine tout ce qu'il y a de politique dans de telles opérations. Ces prêts sont uniquement des manifes-

tations d'entr'aide internationale. Il n'est pas sans intérêt d'en relever le mode de réalisation. On voit ainsi que ces questions ne sont pas l'affaire exclusive des Gouvernements. Bien entendu, le fait qu'il s'agit de problèmes monétaires explique, pour une grande part, que leur solution soit confiée aux organismes chargés de la monnaie. Mais il est certain aussi que l'on admet mieux dans ces cas, l'intervention de la banque d'émission du pays qui est animé de bonnes intentions envers un autre, que l'aide que ce pays pourrait accorder directement au moyen d'un prêt de Trésorerie à Trésorerie. Il faut encore relever la forme possible de participation de banques complètement privées à des opérations aussi nettement politiques, comme dans le cas de l'intervention de dix banques françaises au crédit consenti à la Banque d'Angleterre.

La collaboration politico-financière internationale peut encore se manifester sous une autre forme, sur laquelle on n'insistera pas, parce qu'elle ne donne pas naissance à une obligation, à une véritable dette. Un exemple récent, particulièrement net et important a été donné par la Banque de France, lors de l'abandon de la convertibilité en or de la livre-sterling par l'Angleterre. Quand les difficultés financières et monétaires commencèrent à faire craindre pour la solidité de la livre, la Banque de France eut pu être tentée de se débarrasser des livres qu'elle possédait. Mais dès l'époque de la stabilisation du franc, opération qui fut à l'origine de la constitution du portefeuille des devises de la Banque de France, il était apparu que la réalisation de ces livres aurait nui à la solidité de la monnaie anglaise. Il en était de même, à plus forte raison, en 1931. Poussée par le même sentiment qui lui faisait faire des prêts à la Banque d'Angleterre, la Banque de France, d'accord avec le Gouvernement français, s'abstint de réaliser ses 62 millions de livres (environ 7 milliards et demi de francs). Il en résulta pour elle une perte de 2 milliards 500 millions de francs.

Il était intéressant de noter ici comment une simple abstention d'un organisme de caractère en partie privé, pou-

vait réaliser une mesure de politique financière de la plus haute importance (14).

La nature complexe des emprunts d'Etat à particuliers étrangers est en somme assez facile à résumer.

Le rôle du particulier prêteur est de fournir des fonds, dans des circonstances où les principes bien compris de la gestion des finances publiques ne permettent pas aux Etats de le faire eux-mêmes par des avances sur leur Trésorerie. L'Etat emprunteur, pour s'assurer des souscriptions, doit faire en sorte que la rémunération de ce prêt en fasse une opération intéressante. La manière dont sera fait le service de l'emprunt est la seule chose qui importe aux prêteurs. Tout le côté politique de l'affaire ne compte pas pour eux. Ils ne se préoccupent que de toucher leurs intérêts et d'être remboursés à l'échéance.

L'Etat des prêteurs s'occupera, au contraire, de recueillir tout ce qui est ainsi abandonné par les souscripteurs. Il

(14) Le caractère politique de cette action de la Banque de France devait être reconnu par le Gouvernement français. Bien que son intervention auprès de la Banque pour la pousser à garder ses devises ne se fut exercée que d'une manière extra-juridique, il estima que la perte ayant été réalisée d'une manière qui ne permettait en rien son assimilation à une perte causée par un placement malheureux, l'Etat devait en prendre à sa charge une partie. Par une série de trois conventions, en date du 7 Décembre 1931, entre : l'Etat et la Banque de France, le Ministre des Finances et la Caisse d'Amortissement, la Banque de France et la Caisse d'Amortissement, la couverture de la perte a été organisé selon le mécanisme suivant. La remise à la Banque de France d'un bon du Trésor sans intérêt, à échéance du 31 Décembre 1945 (date d'expiration du privilège de la Banque) a été décidée. Son montant sera égal à la perte que fera apparaître la réévaluation des actifs en livres de la Banque de France sur la base du cours des changes à la date du 24 Décembre 1931 (date d'arrêt des écritures à la Banque de France), et sera révisé chaque semestre jusqu'au rétablissement de la convertibilité en or de la devise britannique. Ce bon sera l'objet d'un mécanisme d'amortissement analogue à celui prévu pour les « bons russes » lors de la stabilisation du franc. Il sera échangé contre des bons négociables de la Caisse d'Amortissement, qui sera chargée de les amortir et sera dotée à cet effet de ressources nouvelles provenant de l'Etat et de la Banque de France.

Le projet de loi portant ratification de ces conventions (voir l'exposé des motifs et le texte des conventions dans *Le Temps* du 9 Décembre) a été ratifié le 14 Décembre 1931 par la Chambre (voir J. O. 15 Décembre 1931, *Débats*, Chambre, pp. 4482 et s.) et le 23 Décembre 1931 par le Sénat. (Voir J. O. 24 Décembre 1931, *Débats*, Sénat, pp. 1786 et s.)

le fera d'autant plus volontiers que cela ne comportera, la plupart du temps, aucun risque pour lui. Il profitera des difficultés où pourra se trouver l'Etat emprunteur pour intervenir et tirer tels ou tels avantages de cette situation. Ou encore, avant la conclusion de l'emprunt, il se préoccupera de faire entrer cet emprunt dans le cadre de sa politique extérieure: il n'ouvrira son marché national qu'à ses amis, contre une prestation politique quelconque, ou plutôt, selon les tendances de ces dernières années, il fera servir son épargne nationale à une œuvre de restauration économique d'intérêt général, ou à une opération de sanction internationale, soit en collaborant à la commercialisation d'une dette politique, soit en assistant un Etat victime d'une agression.

Que penser de cette division de la fonction de prêteur, dont le côté financier, au sens étroit, appartient à des particuliers, et dont le côté politique appartient à des Etats ? Elle est inévitable. Il faut d'ailleurs bien reconnaître qu'Etats comme particuliers sont parfaitement chacun dans leur rôle. Dans un emprunt comme l'emprunt Young, que demande-t-on aux particuliers ? De passer aux guichets, verser des fonds ; que demandent-ils ? à toucher correctement la rémunération de leurs prêts. Que peut bien leur importer qu'ils collaborent à une opération de haute politique internationale ? Que leurs prêts permettent de débarrasser l'Allemagne d'un contrôle qu'il est souhaitable de faire disparaître dans un but d'apaisement général ? D'évacuer par anticipation la Rhénanie ? Ils ne sont nullement qualifiés, parce que bailleurs de fonds, pour s'occuper de ces questions. Ce sont affaires d'Etats.

Une seule critique peut être faite à une telle pratique des prêts par des personnes privées à des Etats étrangers, sous la haute direction de leur Etat. C'est qu'au fond, les risques de l'opération sont trop souvent pour les prêteurs privés seuls. De ces prêts, l'Etat des prêteurs retire des bénéfices politiques qui peuvent être immenses, qu'ils relèvent d'une politique extérieure égoïste ou d'une morale internationale élevée ; or, qu'expose cet Etat en contre-

partie de ces bénéfices ? absolument rien. En cas de défaillance de l'Etat emprunteur, seuls seront lésés les souscripteurs privés. Il y a là une injustice incontestable. L'Etat des prêteurs a profité de l'avance d'argent consentie par ses nationaux. Souvent ceux-ci auront souscrit sur son invitation, parfois très pressante. Si l'opération tourne mal, il est injustifiable que les souscripteurs soient les seules victimes alors qu'ils n'étaient pas les seuls bénéficiaires. L'Etat des prêteurs se doit, dans certains cas, de garantir les emprunts d'Etats étrangers. Une telle garantie doit être considérée par lui comme la reconnaissance de l'aspect politique de telles opérations et comme le prix des avantages politiques qu'il en retire. Certes, la garantie peut devenir un danger pour les finances publiques de l'Etat garant. Il pourra lui répugner de la donner, pour les raisons mêmes qui lui font éviter le plus souvent possible de s'engager personnellement. Mais dans les cas où les avantages retirés par un Etat d'un prêt consenti par ses nationaux sont considérables, et surtout quand il exerce sur ceux-ci des pressions pour les amener à souscrire, l'octroi d'une telle garantie est d'une élémentaire honnêteté. Il aura pour résultat d'obliger les Etats à surveiller avec une plus grande prudence leur politique de prêts, ce dont les prêteurs privés seront les premiers à bénéficier (15).

*
* *

Que conclure en définitive au sujet de l'importance des parties en présence dans une dette internationale pour la détermination de la nature politique ou commerciale de cette dette ?

Il semble que l'on peut, sans en donner une idée inexacte, appeler « politiques » les dettes d'Etat à Etat. On se heurte bien à quelques difficultés de la part de dettes comme celle

(15) Une telle garantie ne fait d'ailleurs pas courir à l'Etat garant les mêmes risques qu'un prêt direct de Trésorerie. Les derniers prêts consentis par la France à des Gouvernements étrangers furent cause d'interpellations violentes au Parlement, et le Gouvernement dut, à la demande de la Commission des Finances de la Chambre des Députés, écarter dans le projet d'emprunt tchécoslovaque toute possibilité d'une souscription directe par le Trésor français. Mais il put s'engager à en garantir le service en capital et intérêts.

des stocks américains, qu'il est d'usage d'appeler commerciale, mais, tout bien pesé, on peut sans que l'on puisse être accusé pour cela de fausser les faits pour les ajuster à une théorie, considérer cet usage comme mal fondé. Les dettes d'Etat à Etat conclues dans un but unique d'affaire sont de même apparues comme des exceptions très rares et très modiques.

Mais l'épithète « commerciales » ne semble pas caractériser heureusement les dettes résultant d'emprunt d'Etat à particuliers. En réalité, toute dette internationale où intervient un Etat, est politique par certains côtés. Même, des dettes internationales où n'intervient directement aucun Etat peuvent revêtir des aspects politiques. Que dans l'emprunt d'Etat à personnes privées, il y ait un élément d'affaire certain dans l'intervention même du particulier qui ne recherche qu'un bénéfice d'argent, cela est indiscutable. Mais, en est-on pour cela autorisé à s'emparer de cet élément comme d'une caractéristique assez essentielle pour servir à dénommer la dette ? Il ne le semble pas. L'intervention des particuliers n'est le plus souvent que d'une importance secondaire ; ce n'est qu'un moyen au service de fins politiques. La considérer comme le point capital de l'opération serait fausser la réalité. Il ne faut pas, comme on le fait trop souvent, appeler commerciale une dette internationale uniquement pour dire que des personnes privées y interviennent. Le projet du dernier emprunt tchécoslovaque en France comportait une clause selon laquelle cet emprunt aurait pu être souscrit directement et en totalité par le Trésor français. Or, il fut finalement décidé qu'il le serait seulement par des personnes privées. Peut-on dire que, de ce seul fait, l'opération a changé radicalement de nature, et que de politique, l'emprunt est devenu commercial ? Un tel exemple montre bien que la personnalité du souscripteur peut n'être que d'une importance secondaire. C'est pour cette raison, bien plus qu'en considération des cas exceptionnels tels que la dette des stocks américains, que cette personnalité ne paraît pas pouvoir fournir un critérium satisfaisant de classement de dettes internationales.

CHAPITRE II

LES DETTES POLITIQUES, « DETTES DE GUERRE », LES DETTES COMMERCIALES, « DETTES D'AFFAIRE »?

On emploie fréquemment l'une pour l'autre les expressions de dettes politiques et de dettes de guerre. Par là, on veut dire d'abord que les dettes politiques sont les dettes qui ont la guerre pour origine, c'est-à-dire celles qui résultent des prêts entre Etats en guerre contre un ennemi commun et d'obligations de réparation. On a vu les liaisons qui pouvaient s'établir entre ces dettes, et l'on n'y reviendra pas. Mais souvent en outre, on prétend par cette terminologie attirer l'attention sur d'autres caractéristiques que cette considération d'origine. En particulier, on fait remarquer que la guerre est une opération en quelque sorte « anti-économique », qui n'aboutit qu'à des destructions de richesses, et on en conclut généralement que les dettes de guerre ne peuvent pas être payées. Partant de là, et dans le désir de placer les obligations internationales sur le terrain des réalités concrètes, on a pu essayer de faire passer cette impossibilité de paiement dans le domaine juridique, en faisant des dettes de guerre une catégorie à part, et en cherchant dans ce seul fait qu'une dette est « dette de guerre », une justification à son non paiement.

On va examiner dans ce chapitre si une telle répartition des dettes internationales est effectivement possible et utile. Peut-on constituer d'une part un groupe avec les dettes ayant la guerre pour origine, qui serait le groupe des dettes politiques, et d'autre part, un groupe de dettes commerciales se composant de toutes les dettes découlant d'une autre source ? Cette différence d'origine suffit-elle

à déterminer entre les dettes de guerre et « les autres », des oppositions assez sensibles pour justifier cette répartition? Et surtout, le caractère des dettes de guerre entraîne-t-il sur la nature de l'obligation des conséquences profondes au point d'en faire selon l'expression de M. Léon BLUM, des « dettes nominales » (1).

§ 1. — La Guerre, origine des dettes politiques

Il est un fait que les prêts interétatiques les plus importants ont été consentis à raison de la collaboration d'Etats qui participaient à une lutte contre un ennemi commun. Quelle conclusion peut-on tirer de là quant à la nature juridique des dettes qui en ont résulté ?

Il ne semble pas qu'on puisse en tirer aucune. On a insisté longuement sur ce point que les ressources d'un Etat n'étant justifiées que dans la mesure où elles correspondent à une utilité publique, les limitations ainsi apportées à l'emploi de ces ressources excluaient en principe les prêts à des Etats étrangers. On a vu également que dans des cas exceptionnels un Etat pouvait être amené à considérer que la situation financière d'un autre Etat était aussi importante pour lui que la sienne propre. La lutte contre un ennemi commun constitue la plus fréquente et la plus importante de ces situations exceptionnelles. Toutes les forses des pays amis doivent collaborer, les forces financières comme les autres. Mais la guerre n'est pas la seule cause possible de collaboration financière interétatique. Même en temps de paix, des Etats peuvent être amenés par les circonstances à se consentir mutuellement des prêts. On a cité des exemples français d'une telle collaboration. Il est tout à fait compréhensible que ces prêts soient d'un montant beaucoup plus modeste que les prêts faits en temps de guerre, et que l'Etat prêteur s'entoure de garanties qu'il n'exigerait pas dans un prêt à un allié. Mais cela n'est d'aucune conséquence sur la nature de l'obligation, et on

(1) Chambre, deuxième séance du 16 Juillet 1929, J. O. 17 Juillet, *Débats*, p. 2563.

doit reconnaître que les prêts consentis entre Etats en temps de paix sont tout à fait analogues à ceux qui sont consentis en temps de guerre. Il est d'ailleurs aisé de concevoir que des prêts interétatiques puissent être faits en temps de paix sur simple signature, et en temps de guerre avec stipulation de garanties. La guerre est donc sans influence sérieuse sur la nature des prêts entre Etats.

De même, on pourrait faire remarquer que, si la guerre est bien le plus important des événements susceptibles d'entraîner une responsabilité internationale, elle n'est pas le seul. Un Etat peut être responsable à raison de dommages résultant d'autres causes, par exemple d'émeutes ou de révolutions...

Mais surtout on retrouve à réserver la dénomination de « politiques » aux seules dettes de guerre le même inconvénient qu'à ne reconnaître ce caractère qu'aux seules dettes entre Etats selon la distinction tentée au chapitre précédent: on laisse fâcheusement dans l'ombre les éléments politiques des emprunts d'Etats à particuliers.

§ 2. — La valeur de la répartition des dettes internationales en dettes de guerre et dettes d'affaire

A. — CETTE DISTINCTION N'A AUCUNE PORTÉE JURIDIQUE

La guerre ne peut donc être considérée que comme l'une des diverses circonstances susceptibles d'entraîner un Etat à consentir des prêts à un autre Etat. Mais on peut se demander si le fait que les fonds, objet du prêt, doivent être employés dans des buts militaires ne va pas avoir des conséquences sur les possibilités de remboursement, et si, l'Etat prêteur ayant dû envisager ces conséquences, ce fait ne va pas avoir une influence sur le contenu même de l'obligation.

La question peut se résumer ainsi: un Etat en guerre avec d'autres contre un ennemi commun fait des avances à ses associés. Ces avances doivent servir à financer la guerre. L'Etat prêteur doit se rendre parfaitement compte

qu'il réalise une opération dangereuse et que, même peut-être en cas de victoire, la guerre n'est pas pour l'emprunteur une opération susceptible de lui fournir de quoi rembourser son prêt. On peut être tenté d'en conclure que l'Etat prêteur fait le sacrifice de sommes qu'il avance, et qu'il n'y a pas pour l'emprunteur une véritable obligation de remboursement, une véritable dette.

De même, l'Etat qui, par un traité, impose à un autre Etat une obligation de réparation sait parfaitement que, ce faisant, il ne donne à son débiteur nul moyen de s'acquitter. En conséquence, si cet Etat créancier est sage, ne doit-il pas considérer sa créance avec un certain scepticisme ?

C'est de ce point de vue que l'on a pu être tenté de justifier la distinction « dettes politiques — dettes commerciales », les dettes politiques étant celles qui, par nature, résultent d'une opération productive, tandis que les dettes commerciales seraient celles dont l'emploi permettrait à l'emprunteur de se procurer des fonds pour se libérer de sa dette (2).

(2) Cette opinion a été en particulier soutenue pour les dettes interalliées par M. FRANKLIN-BOUILLON dans son discours lors de la discussion à la Chambre des Députés du projet de loi portant ratification des Accords de Washington.

« ...Comment, dit-il, un Etat peut-il croire, de bonne foi, qu'il a sur un autre Etat pour 100 milliards de bons à vue ? »

« Quel Etat honnête pourrait s'engager pour de telles dettes dans de telles conditions ? ... »

« Comment soutenir, dès lors... qu'un procédé de comptabilité constitue un engagement à vue ? ... »

« Je dis que l'engagement qu'on nous oppose est clairement *« ultra vires »* et par conséquent *inexistant*. Le chiffre même de cent milliards indique que c'est par un abus scandaleux de l'esprit juridique que l'on peut nous prétendre liés à vue. » (Chambre, deuxième séance du 16 Juillet 1929, J. O. 17 Juillet, *Débats*, p. 2555.)

M. PIÉTRI soutint au contraire une thèse radicalement opposée :

« Jamais je ne me suis permis de contester l'indéniable certitude de la créance de nos Alliés. Le fait que ceux-ci aient retiré un bénéfice considérable de leurs fournitures et de leurs services, le fait même du double emploi des taxes sur les bénéfices de guerre, ne sauraient permettre de contester l'existence juridique de leur droit.... Reconnaissons plutôt, pour être justes, que la stipulation à vue signifiait et signifie que l'exigibilité de la créance américaine ne comportait en soi aucun échelonnement d'annuités, que cette créance était... exprimée en valeur actuelle et que tout aménagement de cette créance dans le temps comportait par définition même une réduction de son chiffre. Autrement dit, on peut s'appuyer sur l'absurdité, je le veux bien, de la clause à vue, telle qu'elle figure dans les certificats de 1927 pour se refuser à un paie-

Il ne semble pas que l'on puisse reconnaître à cette thèse une valeur juridique quelconque. Il est facile de montrer qu'elle est le résultat d'une confusion entre deux choses qui doivent être soigneusement distinguées : la solvabilité du débiteur et la nature de son obligation.

Peut-on établir que le fait pour une dette d'être dette de guerre est une justification de son non-paiement ? On peut d'abord objecter qu'il y a des dettes de guerre qui ont été payées. Il est inexact de croire que fatalement la guerre « ne paie pas » et n'est pas une opération susceptible de procurer des ressources à qui a été obligé d'emprunter pour la soutenir. Une guerre peut rapporter des bénéfices, soit directement au moyen d'une indemnité de guerre levée sur le vaincu, soit indirectement, par exemple en débarrassant un Etat d'un adversaire sur le terrain économique. Il est certain que la guerre de 1870 n'a pas été une cause d'appauvrissement pour l'Allemagne, et que celle-ci aurait pu parfaitement rembourser des alliés auxquels elle aurait dû emprunter. Même, une dette de réparation qui ne correspond à aucun enrichissement direct ou indirect du débiteur peut être payée : c'est affaire de solvabilité de la part du débiteur : c'est une question de « capacité de paiement ». La France a parfaitement payé en conséquence de sa défaite de 1871 une dette dont le caractère de tribut de guerre était indiscutable et qui, ne se justifiant même pas par une obligation de réparation, était par conséquent encore bien plus « anti-économique ».

D'autre part, si un crédit « commercial » est une avance de fonds dont l'emploi doit être rémunérateur pour l'emprunteur, il faudrait admettre pour aller jusqu'au bout du raisonnement que, lorsque l'opération en vue de laquelle le prêt a été consenti manque son but, le crédit change de caractère. Si un état gaspille en dépenses somptuaires un prêt qui lui a été fait pour l'aider à la constitution de son outillage national, peut-on dire que ce prêt devient poli-

ment massif, immédiat, mais non point pour contester le montant de la dette et sa validité formelle. » (Chambre, deuxième séance du 19 Juillet 1929, J. O. 20 Juillet, *Débats*, p. 2675.)

tique? On a vu qu'un Etat était parfaitement légitimé à faire des emprunts qui ne « rendent pas », économiquement parlant. Prétendre qu'il puisse trouver dans cette absence de rendement une justification à un non-paiement serait vraiment aller trop loin. La dette des stocks américains a été appelée commerciale pour traduire le sentiment général que c'était une dette rigoureuse parce qu'elle comportait une contre-prestation, parce que c'était un achat dans un but de revente. Or, la vente des stocks s'étant révélée par la suite comme une opération financièrement décevante, est-on autorisé de ce fait à dire qu'elle a changé de caractère, qu'elle est devenue une opération politique dans la mesure où elle s'est révélée improductive?

On ne peut pas conclure de la non-productivité d'un prêt à la justification de son non-remboursement. Bien entendu, on ne veut pas nier cette vérité naïve que cette non-productivité ne puisse être une source sérieuse de difficultés pour le débiteur et qu'elle ne puisse affecter sa capacité de paiement, mais ce sont là deux domaines qu'il faut éviter de confondre: les ressources d'un pays peuvent rester suffisantes pour lui permettre de solder une dette qui ne lui a été d'aucun profit financier, et réciproquement la productivité d'un prêt n'entraîne pas la certitude absolue de son remboursement. Si un prêt n'apporte pas à un Etat belligérant le moyen de gagner de l'argent, il peut du moins lui permettre de ne pas mourir. Un prêt de consommation consenti à un particulier ne porte pas non plus en lui-même de quoi mettre ce débiteur en mesure de faire face à l'échéance, mais il peut lui permettre de subsister en attendant des jours meilleurs. Un tel service n'est pas négligeable, et outre le remboursement de l'avance, il justifie le paiement d'un intérêt. On ne peut pas prétendre qu'un prêt de consommation ne doit pas être correctement réglé parce que c'est un prêt de consommation. On ne peut pas soutenir davantage qu'une dette de guerre ne doit pas être payée parce que c'est une dette de guerre.

B. — LA VALEUR POLITIQUE DE LA DISTINCTION
« DETTES DE GUERRE — DETTES D'AFFAIRE »

Est-ce à dire que l'on ne puisse tirer aucune conséquence du fait que parmi les dettes internationales certaines sont des « dettes de guerre » ? Il ne faudrait pas tomber dans cet excès, mais il faut bien remarquer que ces conséquences sont d'ordre politique et non plus d'ordre juridique. Elles peuvent être de nature à amener un créancier à adoucir volontairement la situation de son débiteur, mais non à permettre à ce débiteur d'exiger quoi que ce soit de son créancier. De telles considérations ont été développées avec une grande modération et un sens aigu des réalités par le Sénateur Charles DUMONT, Rapporteur au Sénat du projet de loi portant ratification des Accords de Washington (2).

Selon M. DUMONT, les clauses qui figurent dans les obligations remises à la Trésorerie de Washington ne doivent pas faire oublier les circonstances de leur remise et il rappelle à ce propos le message du Président WILSON au Congrès. (Voir *supra*, p. 52). « Dans ces conditions, dit-il, que sont donc les certificats que nous signons?... Je les ai définis d'une expression que je vous donne la permission de commenter... Je les ai appelés des obligations sur la victoire. Je veux dire par là que ces certificats, sur lesquels la signature de la France était apposée, engageaient la France à soutenir avec les Etats-Unis la lutte jusqu'à la victoire. Je veux dire aussi que les résultats de la guerre devaient seuls indiquer la manière dont ces bons seraient remboursés. C'est l'évidence même... Est-ce que la défaite qui se serait abattue sur la France et les Etats-Unis n'aurait pas anéanti tout espoir de remboursement?... Ces certificats sont des assignations sur la victoire, il fallait la victoire pour qu'ils aient une valeur quelconque.

Quelle valeur peuvent-ils donc avoir ? La guerre aurait pu être plus courte, les ruines moins accumulées et, dans

(2) Sénat, séance du 24 juillet 1929, *J. O.*, 25 juillet, *Débats*, p. 917 et suivantes.

ces conditions, la tradition était que l'ennemi vaincu paierait une indemnité. Ces certificats de dette auraient été en pareil cas des titres de priorité pour obtenir une part de cette indemnité. Mais la guerre a duré si longtemps, les ruines ont été telles (art. 230 et 231 du Traité de Versailles) que l'Allemagne, bien qu'elle soit convaincue d'avoir causé tous les dommages, s'est trouvée dans l'incapacité de les réparer tous, et il a été admis qu'elle paiera seulement la réparation des dommages aux personnes et aux biens.... En tout cas, il ne faut pas nous affaiblir en renonçant jamais à dire que la signature de la France a été donnée pendant la guerre, pour les dettes de guerre, pour nous permettre de mener la guerre jusqu'à la victoire finale et que cette assignation sur la victoire, ce sont les résultats de la guerre qu'elle a visés. Et si, un jour, les versements de l'Allemagne cessaient, ce ne sont pas seulement des plaintes, des raisons d'ordre économique et financier que, dans les négociations qui s'ouvriraient nous aurions à faire valoir, mais aussi — c'est le sens que nous avons donné au mot « loyauté » dans notre proposition de résolution — le rappel de la pensée même des Etats-Unis au moment où les dettes de guerre ont été contractées... Loyauté veut dire qu'il faudra se reporter à l'origine de ces dettes, les saisir dans ce qu'elles ont été dans la pensée commune... En toute honnêteté, je considère que la ratification des dettes ne vaut pas novation... Et quand des négociations s'ouvriront, des débats qui se déroulent ici aujourd'hui, *il restera une définition de la dette de guerre qui pourra peut être être utilement invoquée.* »

On trouve ici remarquablement formulée la thèse de la liaison politique des dettes interalliées et des dettes de réparation. La guerre de 1914-1918 est envisagée comme une opération qu'il faut considérer à part, et, en conséquence, la capacité de paiement du débiteur des prêts de guerre sur laquelle doivent être établies les bases du règlement des prêts n'est pas sa capacité de paiement générale, globale, mais seulement une capacité de paiement en relation étroite avec le but des prêts, donc avec le rendement finan-

cier de la guerre. Si ce rendement est faible ou même nul, ce fait doit être pris en considération par le créancier. Il n'est pas besoin d'insister sur le caractère essentiellement politique de cette théorie. Elle ne constitue qu'un argument, particulièrement fort il est vrai, capable, avec d'autres, de convaincre un créancier, mais nullement une raison juridique capable de justifier un refus de paiement. Jamais d'ailleurs cette thèse n'a été prise officiellement en considération par l'Amérique. Elle n'a pu que se traduire dans des textes politiques, dans des motions votées par les Chambres françaises et que l'Amérique ignore juridiquement (3).

(3) Motion Marcel HÉRAUD- Jean GOY, votée à la Chambre des Députés :

« La Chambre... considérant que la France, sous peine de troubler gravement son économie nationale, ne pourra trouver les moyens nécessaires à l'exécution des accords des 29 avril et 12 juillet 1926, que dans l'accomplissement régulier des obligations de l'Allemagne ;

« Déclare que les charges imposées au Pays du fait des dits Accords doivent être couvertes exclusivement par les sommes que l'Allemagne aura à payer à la France en dehors de celles destinées aux réparations. »

(J. O. 21 juillet 1929, *Débats*, Chambre, p. 2739).

Résolution CLÉMENTEL-Charles DUMONT adoptée par le Sénat :

« ...Le Sénat compte dans les négociations qui s'ouvriraient alors (dans le cas où l'Allemagne suspendrait ses paiements) sur l'amitié et la loyauté des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne. Les dettes de guerre ont été contractées en vue d'assurer la victoire des grandes causes interalliées pour lesquelles plusieurs millions d'hommes ont combattu et sont morts. Leur règlement ne saurait aggraver les charges de la France au cas d'une défaillance de l'Allemagne ni restreindre sa liberté législative de nation souveraine. »

(J. O. 27 juillet 1929, *Débats*, Sénat, p. 981).

CHAPITRE III

LE CARACTÈRE POLITIQUE OU COMMERCIAL D'UNE DETTE INTERNATIONALE ET LA RIGUEUR DE L'OBLIGATION

« Il faut qu'il ait une proportion entre l'Etat créancier et l'Etat débiteur. L'Etat peut être créancier à l'infini, mais il ne peut être débiteur qu'à un certain degré ; et quand on est parvenu à passer ce degré, le titre de créancier s'évanouit. »

MONTESQUIEU

(De l'esprit des Loix — Livre vingt-deuxième, Chap. XVIII, « Du paiement des Dettes publiques. »)

L'étude des transformations des dettes internationales a montré que dans l'opinion générale leur répartition en dettes politiques et dettes commerciales avait un sens très simple au point de vue de la rigueur de ces dettes : les dettes politiques sont considérées comme des dettes peu rigoureuses, « souples » ; il semble que, par nature, elles comportent des possibilités d'arrangement dans un sens toujours favorable au débiteur. En conséquence, de telles obligations seront recherchées des débiteurs qui s'efforceront s'ils sont obligés de souscrire à une dette, de ne s'engager que dans des liens politiques, tandis que les créanciers essaieront d'échanger par une commercialisation la créance politique qui leur paraît douteuse contre une autre plus solide. Les dettes commerciales au contraire sont absolues ; elles ne laissent place à aucun espoir pour le débiteur. Il n'a que l'alternative de payer ou de faire faillite. De quelle utilité cette opinion sur la rigueur

respective des dettes internationales peut-elle être pour réaliser un classement de ces dettes?

Il ne semble pas que l'on puisse de ce point de vue obtenir un résultat sérieux. En classant les dettes internationales d'après leur plus ou moins de rigueur, on serait victime d'une confusion qui ferait prendre un effet pour une cause. Il est d'ailleurs difficile de préciser la liaison que voient un grand nombre d'auteurs entre le caractère politique d'une dette et son peu de rigueur. Est-ce qu'une dette est peu rigoureuse parce qu'elle est politique, ou politique parce qu'elle est peu rigoureuse? Pour aboutir à un critérium de classement de dettes internationales, c'est la seconde de ces propositions qu'il faudrait démontrer.

Or, il est facile de se rendre compte qu'en voulant ainsi faire dépendre la nature d'une dette de son paiement ou de son non-paiement on retourne les termes du problème. C'est le paiement qui peut dépendre de la nature de la dette. Le plus ou moins de rigueur d'une dette est une conséquence dont les causes sont les éléments constitutifs de l'obligation. Dire qu'une dette est politique parce qu'elle ne se paie pas, c'est en réalité en revenir à dire qu'elle est politique parce que c'est une dette entre Etats ou parce que c'est une dette de guerre. On a vu, en effet, que dans une dette entre Etats la personnalité des parties laissait place à des possibilités d'accords susceptibles de réduire le montant de la dette et que le fait pour une dette d'être dette de guerre pouvait être de nature à faciliter beaucoup la conclusion de ces arrangements. Dire qu'une dette politique est une dette qui ne se paie pas, c'est uniquement se référer aux deux sens courants des mots « dettes politiques », que l'on a déjà étudiés, de « dettes entre Etats » et de « dettes de guerre ». Une obligation internationale est déterminée dès sa naissance, et reste ce qu'elle est alors, à moins de faire l'objet des transformations que l'on a décrites dans la seconde partie de cet ouvrage. Son paiement plus ou moins complet ne peut être considéré que comme un accident d'exécution, et ne peut avoir au point de vue de l'étude de

la nature de la dette qu'une seule utilité: celle d'attirer l'attention sur les causes de ce non-paiement et de provoquer la recherche et l'examen des circonstances qui ont pu le produire. D'ailleurs, parmi ces causes de non-paiement, seules intéressent la nature de la dette celles qui ne proviennent pas de l'insolvabilité du débiteur. On comprend aisément combien il serait dangereux d'appeler « politique » une dette uniquement parce qu'elle n'aurait pas été payée, alors que ce défaut de paiement peut être uniquement imputable à la situation financière du débiteur incapable de payer une dette de quelque sorte qu'elle soit.

Mais il serait illogique au plus haut point de chercher dans la manière dont une dette est payée une « composante » de cette dette suffisamment importante pour servir de base à un classement des dettes internationales. On ne peut qu'étudier, en fait, comment et dans quelle mesure certaines dettes internationales ont été aménagées de manière favorable au débiteur et les raisons de cet aménagement, ce qui permettra d'achever la description de ces dettes et de rassembler les résultats les plus importants auxquels on a pu jusqu'ici aboutir.

§ 1. — En quoi consiste la « souplesse » d'une dette politique

A. — LES RÉDUCTIONS APPORTÉES LORS DES RÈGLEMENTS DES DIVERSES DETTES INTERÉTATIQUES

Les accords conclus au sujet des dettes entre Etats ont tous apporté des réductions dans le montant de ces dettes, réductions qui ont consisté soit en une diminution franche du total de la note à payer, soit en un aménagement favorable au moyen d'un échelonnement d'annuités, accompagné d'une réduction du taux de l'intérêt, le tout aboutissant à un abaissement de la « valeur actuelle » de la dette.

Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, les Etats-Unis ont signé des accords avec la Belgique, l'Esthonie, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lithuanie, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslo-

vaquie et la Yougoslavie. Les caractéristiques de ces accords sont groupés dans le tableau suivant (1) :

PAYS	MONTANT de la dette	CAPITAL	TOTAL
		à rembourser d'après les accords	à rembourser d'après les accords (capital et intérêts)
—	—	—	—
	francs	francs	fr. c.
—	—	—	—
Belgique	483.426.000	417.780.000	727.830.500 »
Tchécoslovaquie	123.854.000	115.000.000	312.811.433,88
Esthonie	14.143.000	13.830.000	33.331.140 »
Finlande	9.190.000	9.000.000	21.695.055 »
France	4.230.777.000	4.025.000.000	6.847.674.104,17
Grande-Bretagne	4.715.310.000	4.600.000.000	11.105.695.000 »
Hongrie	1.984.000	1.939.000	4.693.240 »
Italie	2.150.150.000	2.042.000.000	2.407.677.500 »
Lettonie	5.893.000	5.775.000	13.958.635 »
Lithuanie	6.216.000	6.030.000	14.531.940 »
Pologne	182.324.000	178.560.000	435.786.550 »
Roumanie	46.945.000	44.590.000	122.506.260,05
Yougoslavie	66.164.000	62.850.000	95.177.635 »

La valeur actuelle de ces règlements, évaluée au taux de 4 % correspond, par rapport au capital de la dette aux pourcentages suivants :

(1) La capitalisation des annuités étant faite sur la base d'un taux de 4 %, ainsi que le calcul du pourcentage de la partie de la dette dont il a été fait remise.

Ce tableau est extrait du Rapport... sur les projets de loi adoptés par la Chambre des Députés, portant approbation des Accords conclus à Washington ...et à Londres, par M. Charles DUMONT, Sénateur. *Documents parlementaires*, Sénat, annexe n° 494 (Session ordinaire, séance du 22 juillet 1929), 2^e partie: l'Accord franco-américain, annexe II, *Comparaison des Accords franco-britanniques et franco-américains avec les Accords passés par les autres puissances*.

Esthonie	90	p. 100
Grande-Bretagne	82	—
Pologne	82	—
Finlande	82	—
Lithuanie	82	—
Lettonie	82	—
Roumanie	82	—
Tchécoslovaquie	81	—
Hongrie	80	—
Belgique	54	—
France	50	—
Yougoslavie	32	—
Italie	26	—

Dans le cas particulièrement intéressant de la dette française, l'Accord de Washington du 29 Avril 1926 correspond en fait à une réduction de plus de 50 %. L'intérêt des obligations remises à la Trésorerie américaine était de 5 %, exigible à vue. L'Accord de 1926 a ramené cet intérêt à une moyenne de 2 % sur le cours des 62 annuités. Il faut enfin rappeler que la dette de 407 millions de dollars au titre des stocks américains a été résorbée dans la dette totale (2).

(2) « D'après les plus récentes vérifications, le capital des obligations détenues par la Trésorerie fédérale en garantie de la dette de guerre française s'élevait au 15 juin 1925 en dollars au total de 2.933.174.898,71. Sur ces obligations, le Trésor français devait en vertu des conventions de 1918 des intérêts à 5 %. Ces intérêts, l'Amérique avait cessé de nous les réclamer à partir du 15 mai 1919, mais elle les avait comptés comme dûs et nous en restions débiteurs.

« La Commission des Dettes a accepté de nous faire sur ce point un avantage..., elle a consenti à décompter ces intérêts arriérés à 4,25 % jusqu'au 15 décembre 1922, et à 3 % du 15 décembre 1922 au 15 juin 1925.

« Si ces intérêts avaient été maintenus au taux qui figurait sur les bons, ...ils se seraient élevés au total de 890.260.956 dollars. Après réduction, ils n'ont plus atteint que 684.870.643 dollars, soit au cours actuel, une diminution de 5.200 millions de francs... En arrêtant ainsi notre dette le 29 avril 1926, rétroactivement à la date du 15 juin 1925, la Trésorerie américaine nous a encore conféré un nouvel avantage. Si l'arrêté n'avait été fait qu'à la date du 29 avril 1926, la dette ...se serait élevée à 328 millions de dollars en plus, ce qui représente plus de huit milliards de francs actuels.

« En outre, les annuités de règlement ont été calculées dans des conditions qui ne nous sont pas trop défavorables.... Les abattements ainsi pratiqués sur l'intérêt ont pour effet de réduire très sensiblement la valeur actuelle des

— D'après les documents publiés au mois de Mars 1932 par le Chancelier de l'Echiquier (3), l'Angleterre a consenti à ses débiteurs les abattements suivants (4):

Le total de la créance anglaise sur la France était de 660 millions de livres-sterling. La capitalisation s'étant faite au chiffre de 227 millions de livres, la réduction s'élève à 62 % (5).

Sur l'Italie, le total de la créance était de 560 millions de livres. La capitalisation s'étant faite par un accord du 27 Janvier 1926, à 77 millions 800.000 livres, soit une réduction de 86 %.

La Roumanie, pour une dette de 18 millions 448.200 livres a obtenu le 19 Octobre 1925 une consolidation à 6 millions 744.000 livres, soit une réduction de 65 1/2 %.

Le Portugal a vu le 31 Décembre 1926 sa dette de 20 millions 133.000 livres consolidée à 6 millions 992.000 livres, soit une réduction de 65 1/4 %.

Pour la Grèce, la dette de 21 millions 440.000 livres a été consolidée le 9 Avril 1927 à 6 millions 719.000 livres, soit une réduction de 68 1/2 %.

Pour la Yougoslavie, sa dette de 25 millions 591.000 livres a été ramenée le 9 Août 1927 à 8 millions 232.000 livres, soit une réduction de 67 3/4 % (6).

— Enfin, aux termes de l'accord franco-roumain du

paiements prévus par l'Accord. Si l'on fait le calcul à 3 %, le montant de la dette est réduit de 35 %; à 4,25 % la réduction est de 52 %; si l'on calcule à 5 % elle s'élève à 60 %. » (R. POINCARÉ, Chambre, séance du 11 juillet 1929, J. O. 12 juillet, *Débats*, p. 2477.)

Pour le détail des annuités à verser par la France à l'Amérique, voir le *Rapport* déjà cité de M. PALMADE, sur le Budget général de l'exercice 1931-1932 (Finances), pages 70, 72 et 74.

(3) Voir *Le Temps* du 6 mars 1932.

(4) La capitalisation des annuités étant faite sur la base d'un taux de 5 %, ainsi que le pourcentage de la partie de la dette dont il a été fait remise.

(5) Mais si on tient compte de ce que la dette « commerciale » des stocks anglais a été réglée sans rabais, avec 6 % d'intérêt, et que 53 millions et demi de livres d'or restent la propriété de l'Angleterre, on peut considérer que pour les deux dettes américaine et anglaise, nos négociateurs ont obtenu une réduction à peu près équivalente, d'environ 50 % en valeur actuelle.

Pour le détail des annuités de la dette franco-anglaise, voir le *Rapport* PALMADE précité, p. 71.

(6) Pour le détail des annuités prévues dans ces différents Accords, voir le *Rapport* Charles DUMONT, loc. cit. note (1).

28 Mars 1928, la dette de la Roumanie à la France a été arrêtée à une somme de 525 millions de francs or (7) et la Roumanie s'est engagée à payer une suite de 62 annuités dont la valeur actuelle au taux de 5 % a été évaluée lors de la conclusion de l'Accord à un peu plus de 181 millions 1/2 de francs (soit une réduction de 65 %) (8).

L'histoire de la dette allemande des Réparations se compose également d'une suite d'aménagements de plus en plus favorables aux débiteurs. « La fatalité veut, dit très bien M. TROTABAS, qu'il ne puisse être question des Réparations sans que la « peau de chagrin » où notre créance est inscrite ne se résorbe en partie. » (9).

Le Traité de Versailles établissant la responsabilité de l'Allemagne dans la guerre 1914-1918 met à sa charge dans son article 231 la réparation « de toutes les pertes et de tous les dommages subis par les Gouvernements alliés et associés et leurs nationaux en conséquence de la guerre ». Ce principe à peine posé, l'article suivant du Traité vient en limiter considérablement la portée: selon l'article 232, qui admet que les ressources de l'Allemagne « ne sont pas suffisantes pour assurer complète réparation de toutes ces pertes et dommages » (alinéa I) on ne maintiendra l'obligation de réparation que pour « tous les dommages causés à la population civile de chacune des puissances alliées et associées et à ses biens.... » (alinéa II).

Puis le 27 Avril 1921, la Commission des Réparations fixa le total de la dette allemande à 132 milliards de marks-or, « chiffre global, plus forfaitaire que réel, tout à l'avantage naturellement du débiteur » (10).

(7) Francs selon la loi du 17 Germinal an XI.

(8) La France possède en outre une créance sur la Grèce, qu'un Accord du 1^{er} septembre 1927 a fixée à 178 millions de francs or (francs de la loi de Germinal an XI), et répartie en 62 annuités allant de 1.327.871 francs à 5.532.799 francs. Cette créance fait l'objet de difficultés soumises à arbitrage.

Enfin, la France possède sur la Russie, la Pologne, le Portugal, la Lettonie, l'Autriche, la Hongrie, la Géorgie, l'Albanie des créances dont le total s'élève à 12 milliards et demi de francs, et qui n'ont pas encore fait l'objet d'accords.

(9) *Le plan Dawes*, p. 214.

(10) L. TROTABAS, *eodem*.

On a vu ensuite comment le Plan Dawes, sans corriger juridiquement le montant de la dette allemande le réduisait à une valeur d'un ordre de grandeur d'un peu plus de 45 milliards de marks-or. Enfin, le Plan Young, « règlement complet et définitif », transforme la dette allemande en une suite d'annuités dont on a pu chiffrer la valeur actuelle à environ 37 milliards de marks-or (11).

B). — LA POLITIQUE DES RÉDUCTIONS APPORTÉES
AU MONTANT DES DETTES INTERÉTATIQUES

1° — *Les principes appliqués dans les règlements passés*

Ainsi, les faits de réduction sont la règle dans l'exécution des dettes interétatiques. Il est constant que ces dettes ne se paient pas au chiffre auquel elles sont arrêtées lors de leur naissance et qui est celui correspondant exactement soit au montant des prêts consentis, soit à celui des dommages à réparer. Ceci est en quelque sorte entré dans mœurs; il semble admis presque unanimement que les dettes d'Etat à Etat sont inscrites sur « peau de chagrin ».

Il est curieux de constater que ces réductions de paiement ont toujours tendu à se réaliser sur un plan unique. D'une part, les Etats créanciers en admettant que la base de leur règlement soit la capacité de paiement de leurs débiteurs et en consentant ainsi à n'être payés que d'une certaine partie de leur créance, veulent que, dans le paiement de ses divers créanciers, leurs débiteurs ne fassent pas à l'un de ceux-ci une situation plus favorable qu'à un autre, et que tous soient traités selon une même proportion. D'autre part, les Etats à la fois débiteurs et créanciers consentent aisément, en tant que créanciers, à faire profiter leurs propres débiteurs des améliorations dont leur situation pourrait être l'objet.

(11) Auxquels on doit ajouter les sommes déjà versées par l'Allemagne avant la mise en vigueur du plan Young. Pour le détail des paiements allemands faits à la France jusqu'au 30 juin 1931, voir la longue note émanant des autorités compétentes françaises reproduite dans *Le Temps* du 13 février 1932. Ce document fait apparaître à cette date un solde net applicable aux réparations de 5.213 millions 2 de marks or (31.279 millions 2 de francs).

Le principe de la prise en considération de la capacité de paiement de l'Etat débiteur dans le règlement des dettes interétatiques, déjà à la base de l'amélioration de la situation allemande réalisée entre les articles 231 et 232 du Traité de Versailles, a inspiré le Plan Dawes, expérience pour connaître le plus exactement possible le maximum payable par l'Allemagne. Le plan Young a été la reconnaissance juridique de cette expérience. On a vu que le Plan Young a très soigneusement pris toutes les précautions utiles pour qu'une défaillance de l'Allemagne soit ressentie avec exactement la même rigueur par tous les créanciers parties au plan. De plus, on a vu également comment les Etats participant aux Accords de La Haye se sont efforcés de faire « rentrer dans le rang » les Etats-Unis, non signataires de ces Accords. Ceux-ci ayant signé avec l'Allemagne un accord à deux et échappant par conséquent aux mesures d'ensemble du Plan Young, les créanciers de l'Allemagne parties au plan se préoccupèrent d'obtenir de celle-ci une promesse formelle de ne payer les Etats-Unis que dans la même mesure où elle les paierait eux-mêmes. Cette mesure ingénieuse, qui n'est d'ailleurs certainement pas opposable aux Etats-Unis, ayant été conclue entièrement en dehors d'eux, est très révélatrice de l'état d'esprit indiqué.

Pendant les négociations qui devaient aboutir aux Accords de Washington et de Londres, les Etats-Unis et l'Angleterre se surveillèrent jalousement pour être certains que la France n'avantageait pas l'un d'entre eux par rapport à l'autre, et on a vu que tous deux consentirent finalement des réductions à très peu près égales et s'élevant à environ 50 %.

Sur les 13 Accords conclus par l'Amérique avec ses débiteurs, il y en a huit qui comportent des réductions très voisines les unes des autres, en n'exigeant plus que 80 à 82 % des sommes primitivement dues (12).

(12) La réduction particulièrement favorable accordée à l'Italie s'explique aussi par des considérations de politique intérieure et l'influence des 7 millions d'Américains d'origine italienne.

De même, l'Italie encore mise à part, les débiteurs de l'Angleterre ont tous obtenu des remises comprises entre 62 et 67 %. La remise consentie par la France sur la dette de la Roumanie est encore du même ordre de grandeur : 65 %.

En second lieu, ce plan unique de règlement des dettes interétatiques est encore mis en évidence par la liaison que les pays à la fois débiteurs et créanciers ont en général admis entre leurs dettes et leurs créances, en faisant profiter leurs débiteurs des réductions que leurs propres créanciers pourraient leur consentir (13).

On a déjà vu comment l'Angleterre, selon l'un des principes posés dans la note Balfour, s'était déclaré partisan, d'un plan unique de règlement de dettes interétatiques, ne réclamant à ses débiteurs que ce que son créancier lui réclamerait. L'article 5 de l'Accord franco-anglais du 12 Juillet 1926, prend des dispositions en vue de mettre en œuvre cette politique (14).

(13) L'Amérique, uniquement créancière, n'a pas évidemment à faire dépendre le recouvrement de ses créances des exigences de ses propres créanciers. Elle n'a dans aucun cas admis l'introduction d'une clause de révision dans les Accords passés avec ses débiteurs. Mais elle a néanmoins toujours déclaré qu'elle admettait la capacité de paiement comme seule base des règlements des dettes interétatiques.

Dans son *Annual Report of the Treasury for 1925*, p. 53, M. MELLON précise ainsi ce point de vue américain : « Si le caractère des obligations internationales doit être maintenu, il n'est pas moins évident qu'aucune nation ne peut être requise de payer à un autre gouvernement des sommes qui dépasseraient sa capacité de paiement. La Commission américaine des dettes de guerre, dans le règlement qu'elle a fait avec la Grande-Bretagne, le 10 juin 1923, et dans les négociations des accords qui ont suivi, s'est toujours inspirée du principe que les arrangements faits avec chaque Gouvernement doivent être calculés d'après le moyen qu'aura chaque Gouvernement de se créer et de transférer aux Etats-Unis les paiements exigibles d'après la consolidation faite. Et le principe de la capacité de paiement n'exige pas du débiteur étranger qu'il paie jusqu'à la pleine limite de ses possibilités présentes et futures. Le débiteur doit pouvoir préserver et améliorer sa position économique. Un règlement qui serait oppressif, qui retarderait le redressement et le développement du débiteur étranger, ne conviendrait point aux intérêts supérieurs des Etats-Unis et de l'Europe. »

(14) Si à un moment quelconque le total des paiements reçus par la Grande-Bretagne, au titre des dettes de guerre, excède les paiements effectivement faits au même titre par la Grande-Bretagne aux Etats-Unis, un compte sera dressé par la Trésorerie britannique, et si ce compte montre que les recettes excèdent les paiements, la Grande-Bretagne créditera la France, à valoir sur les paiements les plus proches dûs en vertu de l'accord franco-anglais, d'une

Mais ni l'Angleterre, ni les Etats-Unis n'ont accepté d'insérer dans leurs accords avec la France une « clause de sauvegarde » par laquelle celle-ci serait déchargée de ses dettes dans la mesure où feraient défaut les versements allemands. Néanmoins, d'un échange de lettres entre MM. CAILLAUX et CHURCHILL, contemporain de la signature des accords, il résulte que, si les paiements de l'Allemagne prévus au plan Dawes diminuaient de moitié, les chiffres de l'Accord devraient de nouveau être examinés. Et, avant de signer l'Accord de Washington, M. BERENGER a lu devant la Commission américaine de dettes une déclaration de laquelle il résulte que la France a tenu compte des créances qu'elle doit recouvrer en vertu des Traités internationaux en cours d'exécution.

Par l'article 10 de l'Accord franco-roumain, du 28 Mars 1928, le Gouvernement français prend l'engagement, pour le cas où il obtiendrait des Etats-Unis pour le règlement de sa propre dette de guerre des conditions plus avantageuses que celles inscrites dans les accords franco-américain du 19 Avril 1926 et franco-anglais du 12 Juillet 1926, de faire bénéficier la Roumanie d'avantages analogues. L'Accord franco-grec du 1^{er} Septembre 1927 contient une clause semblable.

Enfin, on a déjà décrit les mesures prises par le plan Young, pour faire bénéficier l'Allemagne, des remises qui pourraient être faites à ses créanciers.

— On ne peut encore relever, comme faisant partie du « plan unique » du règlement des dettes interétatiques, la coutume qui s'est établie de répartir l'échelonnement des annuités sur une période 62 ans. Ce délai, appliqué pour la première fois par les Etats-Unis à la dette de l'Angleterre lors de la conclusion de l'Accord BALDWIN-MELLON, a ensuite été inclus dans tous les accords où l'Amérique était partie. Puis il s'est glissé dans les accords que les pays débiteurs de l'Amérique concluaient avec leurs propres

partie de cet excédent, et cela dans la proportion même des versements faits par la France comparés aux sommes totales reçues par la Grande-Bretagne pour le règlement des dettes de guerre.

débiteurs : tous les accords ainsi passés par l'Angleterre comportent ce même délai, ainsi que les accords franco-roumain et franco-grec. Enfin le Plan Young répartit sur la même période la dette de l'Allemagne.

Le fait que le délai est constant dans les divers règlements de dettes interétatiques n'est certes qu'un aspect de l'enchevêtrement de ces dettes et une conséquence directe de ce que la plupart des débiteurs sont également créanciers. Mais on peut encore tirer une indication importante de la longueur de la suite des annuités prévues. Dans la répartition sur 62 ans du fardeau d'une dette, il y a certainement l'annonce et même l'amorce de réductions futures. Il est aujourd'hui acquis, au regard du règlement effectif des dettes intergouvernementales, que le système des annuités nombreuses est mauvais. La preuve est faite qu'avec le temps les annuités deviennent de plus en plus intolérables et que le recouvrement en est par conséquent de plus en plus difficile. S'il est jamais vrai que « qui a terme ne doit rien », c'est bien le cas des dettes intergouvernementales.

2° — *Quelques opinions nationales sur l'avenir des dettes politiques*

On peut donc ainsi résumer les particularités que l'on relève dans les règlements de dettes entre Etats et dans lesquelles consiste la « souplesse » de ces dettes :

— La capacité de paiement du débiteur est prise en considération comme base des accords précisant les conditions du règlement.

— Les principes de la Note Balfour pénètrent de plus en plus dans le domaine des réalisations pratiques : un Etat ne doit pas favoriser l'un de ses créanciers au détriment des autres ; un Etat fait bénéficier ses débiteurs des améliorations de situation que lui consentent ses propres créanciers.

— Les accords sur les dettes interétatiques d'après guerre disposent tous un paiement en 62 ans et l'on peut voir dans la longueur de ce délai le germe de réductions à venir.

Il est bien évident que l'on est là en plein domaine politique.

Les dettes interétatiques ont fait l'objet d'une suite de mesures dont chacune est une surenchère de la précédente; la plupart portent plus ou moins en elles l'annonce de nouveaux accords. Le résultat est de rapprocher sans cesse ces dettes de zéro.

— S'il y a une dette intergouvernementale que l'on a voulu régler « complètement et définitivement », c'est bien la dette allemande des réparations, par le Plan Young. Or, les accords de La Haye étaient à peine ratifiés qu'intervenait le moratoire Hoover. Il est maintenant unanimement admis que le plan Young sera révisé. S'il y a une dette intergouvernementale dont on a assuré qu'elle serait payée « en tout état de cause », c'est bien celle exprimée par la partie indifférable de l'annuité Young. Théoriquement, elle est encore payée, mais pour un instant de raison. Son montant est à peine au pouvoir de la Banque des Règlements Internationaux que celle-ci le reverse à titre de prêt à la Compagnie des Chemins de fer allemands. Il y a dans l'esprit de cette mesure quelque chose d'analogue à celui du plan Dawes, qui, juridiquement, ne touchait pas au montant de la dette allemande, mais n'en a pas moins été le meilleur artisan de sa réduction. L'annuité inconditionnelle Young paraît engagée sur une pente qu'il y a bien peu de chance qu'elle remonte.

Cette évolution de la dette allemande finira-t-elle par entraîner une évolution analogue des dettes interalliées ? On ne peut, en réponse à cette question, qu'examiner brièvement les appréciations dont elle est l'objet de la part des principaux pays intéressés.

La situation de l'Allemagne est très simple: ce pays est avant tout débiteur. La thèse allemande est de toutes la plus nette. Selon les discours prononcés les 8 et 11 mai 1932, par le Chancelier BRUNING (15), tous les Allemands réclament l'annulation pure et simple des réparations. Le

(15) Voir l'analyse de ces discours dans *Le Temps* du 13 mai.

Chancelier a tenu à réagir avec force contre l'espoir que l'on a encore, dans certains pays, que l'Allemagne pourra reprendre ses paiements dans quelques années. Il proclame que cela lui paraît inconcevable. Pour justifier les exigences du Reich, le Chancelier a évoqué la menace de la ruine générale. Mais on ne peut voir dans ses paroles que l'expression de la volonté d'abolir, d'une manière unilatérale, les accords de La Haye, pourtant librement négociés et conclus.

Certes, le Gouvernement anglais ne va pas aussi loin, et n'admet pas une telle répudiation des accords. Mais, réaliste, l'Angleterre considère unanimement comme un fait certain que l'Allemagne ne versera plus un penny à titre de réparation. Le dernier budget anglais a été établi sans tenir compte de versements éventuels allemands. Très préoccupée d'obtenir l'annulation de sa dette envers l'Amérique, pour ne pas se trouver dans la situation catastrophique de payer à Washington des sommes immenses, sans en recevoir les contre-parties de Berlin, l'Angleterre paraît persuadée — à tort ou à raison — que le seul moyen d'obtenir cette renonciation des Etats-Unis est que les débiteurs européens commencent par décharger définitivement le Reich de sa dette. L'Angleterre est donc partisan d'une politique de « coup d'éponge », faisant « l'ardoise nette ». Toute prolongation du moratoire Hoover, ou tout moratoire nouveau serait considéré, par les Anglais, comme un dernier délai avant une annulation définitive. Leur politique s'inspire donc toujours directement de la note Balfour, et a constamment souhaité une annulation générale des dettes interétatiques. Il y a même, en Angleterre, des partisans décidés de l'annulation sans réciprocité (16). Actuellement une partie de l'opinion anglaise, désirant avant tout ne pas s'aliéner les Etats-Unis, dont elle espère un traitement de faveur en considération de l'affaiblissement de la

(16) L'économiste KEYNES a été le premier et le plus ardent champion de cette thèse. Peu après la fin de la guerre il soutenait déjà que l'Angleterre devait annuler ses créances, même si les Etats-Unis n'entreprenaient pas un acte analogue. Voir : *Nouvelles considérations sur les conséquences de la Paix*, édition française, p. 103.

capacité de paiement anglaise, serait disposée à reprendre les paiements à l'Amérique, même en cas de carence allemande.

La thèse française admet sans difficulté que l'on accorde à l'Allemagne tel moratoire exigé par les circonstances. Mais elle tient, avant tout, à réserver l'avenir. Elle tendrait vers des solutions analogues à celles qui lui fit accepter de retourner immédiatement, sous forme de prêt, les sommes versées par le Reich à la B. R. I., au titre de l'annuité indifférable Young. Surtout, et en tout état de cause, l'opinion publique française ne saurait admettre que le contribuable français supportât, du fait de la carence allemande, des charges résultant de la guerre supérieures à celles supportées par les contribuables allemands, et que la France versât à ses créanciers quoi que ce soit de plus qu'elle n'en recevrait de ses débiteurs.

Cependant, on ne peut pas manquer de relever l'opinion la plus récente de M. Gaston JÈZE, dont la clairvoyance dans les questions financières nées de la guerre n'a jamais été en défaut. Le savant professeur avait toujours soutenu que l'on ne devait demander au Reich que ce qu'il pouvait payer, mais que l'on devait lui demander tout ce qu'il pouvait payer. L'évolution de la situation allemande lui fait maintenant penser qu'il n'y a plus d'autre solution du problème des réparations que l'annulation pure et simple de cette dette (17).

(17) M. JÈZE écrivait déjà, le 8 janvier 1932 : « Le Gouvernement français doit bien comprendre aujourd'hui qu'une *réduction* nouvelle ne signifierait rien. Ce serait se tromper soi-même que d'adopter une politique de réduction. La France doit envisager franchement et froidement la solution de l'*annulation*, non pas seulement de la partie conditionnelle, mais encore de la partie inconditionnelle de l'annuité allemande. » (*Journal des Finances*, « Les Réparations et les dettes de guerre »).

« Mais c'est surtout dans un article du 13 mai 1932 que cette théorie prend toute sa netteté. « Pour le problème des dettes politiques, la solution définitive ne peut plus être, aujourd'hui, après toutes les erreurs commises de part et d'autre, depuis quatorze années d'illusions passionnées, que l'annulation radicale. Le plus tôt les Gouvernements le comprendront sera le mieux. Ceux qui croient qu'on peut aujourd'hui régler le problème autrement que par l'annulation se trompent lourdement. Il est une illusion tenace qu'il faut dissiper le plus tôt possible. L'expérience nous enseigne que, dans les grandes guerres modernes, il n'existe aucune possibilité, pour un Etat victorieux, de

C'est évidemment aux Etats-Unis, créanciers des Etats eux-mêmes créanciers, que se trouve la solution des problèmes posés par les dettes interétatiques, et l'opinion de ce pays est d'une importance primordiale.

A part une élite restreinte qui a, depuis fort longtemps, réclamé l'annulation des dettes (18), l'opinion américaine considère que le problème repose sur les deux idées suivantes: en premier lieu, que l'Allemagne ne peut plus assumer le paiement des annuités Young, et en second lieu, que l'Europe, et en particulier la France, cherche à rejeter sur les Etats-Unis le poids de la carence allemande, en liant le problème des dettes et celui des réparations.

L'Amérique a voulu réagir. En décembre 1931, le Congrès, en ratifiant le moratoire Hoover, a pris soin d'inscrire dans le texte de la loi, qu'il n'y avait pas à envisager d'annulation ni de réduction des créances sur l'Europe. Par là, la majorité des Représentants et des Sénateurs a entendu donner au Président des Etats-Unis, un avertissement propre à le détourner d'une politique de réduction qu'il avait laissé entrevoir. Mais cet avis s'adresse aussi, et surtout à l'Europe.

contraindre le vaincu à réparer les ruines qu'il a systématiquement accumulées, lorsque le montant des dommages se chiffre par dizaines de milliards. Cette constatation révolte nos sentiments de justice. Mais là n'est pas la question. Un pays doit-il se ruiner et ruiner les autres en s'épuisant vainement pour obtenir, plus ou moins par la force, la juste indemnisation des dommages qu'il a subis ? Voilà le problème.

« Depuis 1918, la vie de l'humanité est troublée par les efforts infructueux que nous avons faits. Le moment n'est-il pas venu de changer radicalement de politique ! » (*Journal des Finances* du 13 mai 1932, « La situation en Allemagne »).

(18) Voir SÉLIGMAN, *Les Finances pratiques des Etats-Unis*, Revue de Science et législation financières, 1922, p. 250 et suivantes, et du même auteur, dans la même Revue, 1923, p. 10 et suivantes, *Les Dettes interalliées*.

M. Nicolas MURRAY BUTTLER, Président de l'Université de Colombia, à New-York, est également l'un des plus distingués champions de l'abolition des réparations et des autres dettes intergouvernementales.

Le monde des affaires et de la Finance serait relativement favorable à la mise en pratique de cette politique, mais Wall Street se heurte actuellement à une opposition considérable de la grande majorité de l'opinion publique, qui l'accuse d'avoir été, par son manque de clairvoyance, un important facteur de la crise économique.

(Les principales études publiées en Amérique et recommandant la révision ou l'annulation des dettes, ont été réunies par Oswald CHEW, *La question des dettes interalliées*, Paris, Giard, 1931).

Pour la majorité de l'opinion publique américaine, le problème des dettes n'a aucun lien, de droit ou de fait, avec celui des réparations. Il est, en effet, généralement admis aux Etats-Unis, que dans les accord sur les dettes, les abattements consentis ont fait disparaître les dettes de guerre, et que seul demeure actuellement exigible le paiement d'avances consenties après l'armistice.

Le seul lien qui pourrait être invoqué et serait reconnu, dans une certaine mesure par l'opinion américaine, c'est que les différents accords ont été basés sur le principe de la prise en considération de la capacité de paiement des Etats débiteurs (19). Mais alors, les Etats-Unis se réserveraient le bénéfice d'examiner séparément la situation de chacun d'eux ; il est certain qu'ils se préoccupent sérieusement d'éviter que ces débiteurs ne réalisent un « front unique ». L'Angleterre se trouverait actuellement dans une situation particulièrement favorable auprès de l'opinion américaine, pour obtenir une révision de l'échelle de ses paiements (20).

(19) Une longue déclaration de M. MELLON, Secrétaire du Trésor américain, rapportée dans *Le Temps* du 11 décembre 1931, résume le sentiment du Gouvernement des Etats-Unis sur cette question.

« L'Administration, dit M. MELLON, est opposée à l'annulation des dettes. Aucune des recommandations adressées par elle au Congrès n'envisage cette solution. C'est toutefois le devoir de ceux qui détiennent le pouvoir de tenir compte des réalités, et il ne faut pas nous dissimuler que quelques-uns de nos débiteurs ne sont pas en mesure de faire entièrement face à leurs obligations envers nous jusqu'à ce que des mesures pratiques aient été prises en vue du relèvement économique général. Il ne faut pas nous dissimuler non plus que la position de certains autres de nos débiteurs est tellement transformée, qu'il faut prendre en considération leur situation présente en tenant compte des circonstances. »

M. MELLON examine ensuite la situation de l'Angleterre, de l'Autriche, de la Hongrie, de l'Allemagne. « Ces exemples suffiront sans doute, continue-t-il, à démontrer que de nous en tenir à la lettre de notre contrat et refuser d'examiner les faits, ce serait manquer à notre responsabilité vis-à-vis du peuple américain que nous représentons, et vis-à-vis des débiteurs dont nous avons entrepris nous-mêmes de déterminer la capacité de paiement. Quel homme d'affaires, quel banquier intelligent, refuserait obstinément d'examiner, de prendre en considération la situation modifiée d'un débiteur dont l'obligation a perdu une partie de ses garanties. »

(20) La déclaration de M. MELLON précitée, insiste longuement sur le surcroît d'efforts que la baisse de la livre sterling imposerait au contribuable anglais, pour continuer à régler la dette anglaise sur les bases de l'Accord Baldwin-Mellon, et fait remarquer que la Grande-Bretagne est le meilleur client de l'Amérique, et lui a acheté pour 678 millions de dollars en 1930,

Il est certain qu'actuellement les préoccupations électorales viennent limiter très étroitement les possibilités d'action du Gouvernement des Etats-Unis. Le peuple américain s'oppose à ce qu'une diminution de recettes provenant de remises sur les dettes interalliées augmente le fardeau des impôts qu'il supporte, rende plus difficiles les augmentations d'allocations aux anciens combattants... (21).

L'Amérique a aussi, à un très haut degré, le sentiment que l'Europe pourrait faire face à ses engagements en réduisant ses dépenses militaires. Ces considérations expliquent la position intransigeante prise par le Congrès. Elles empêchent radicalement l'Amérique de prendre une initiative quelconque sur la question. Une action européenne, telle qu'un règlement définitif des réparations accepté par l'Allemagne et ses créanciers, en permettant aux élus américains de se justifier envers leurs électeurs, les amènerait — peut-être — à modifier leur point de vue. On le croit fermement en Angleterre. Il n'est cependant pas sans intérêt que le programme électoral de M. Alfred SMITH, candidat démocrate à la Présidence de la République, comporte un plan de règlement des dettes intergouvernementales, basé sur l'octroi d'un moratoire de vingt ans.

Que réserve l'avenir aux dettes interétatiques ? La Conférence de Lausanne apportera, sans doute, bientôt une réponse, définitive ou provisoire, aux problèmes qu'elles posent. Il semble qu'étant donnée l'attitude américaine, la solution actuellement la plus indiquée serait une nouvelle temporisation, extension du moratoire Hoover, ou tout

(21) Les allocations de primes aux vétérans (*Soldier's bonus*) constituent une dépense fort lourde pour les Etats-Unis, et d'un caractère démagogique indiscutable.

Bien que le Gouvernement fédéral ait contracté des assurances sur la vie au profit des soldats de la grande guerre, les politiciens américains crurent nécessaire de leur allouer des primes dont la charge retomberait sur l'Europe. Le *Bonus Bill* du 19 juin 1924 entra en vigueur malgré le Président COOLIDGE, dont le *veto* fut surmonté par une majorité de plus des deux tiers des voix de la Chambre et du Sénat.

On a évalué, en 1924, la dépense totale pour la période de 20 ans prévue par la loi, à 2 milliards 200 millions de dollars.

En plus de la loi fédérale, de nombreuses législatures d'Etat ont également voté en vue d'allouer des primes aux démobilisés, des *Veteran's Welfare Bond Acts*.

autre moratoire, issu ou non du jeu des accord Baldwin-Mellon, Mellon-Bérenger, et du plan Young. On pourrait ainsi attendre que l'élection présidentielle américaine soit venue rendre possible une négociation pratique ou objective avec les Etats-Unis, situation qui ne sera pas réalisée avant mars 1933.

**§ 2. — Comment s'explique la « souplesse »
des dettes politiques**

« Il est prodigieusement immoral que la France, champ de bataille du monde en guerre, saccagée par les Allemands et par les Alliés, soit appelée à supporter la plus grosse part des sacrifices faits pour la cause commune. Et pourtant, c'est la solution vers laquelle on s'achemine, ainsi que le prouve l'évolution de la politique de liquidation des charges financières de la guerre. Il y aura encore, en France, des sursauts d'indignation. Mais la Justice ne mène pas le monde. Le besoin de paix internationale et sociale est encore plus puissant que le besoin de justice.

Tôt ou tard, de guerre lasse, on arrivera à un compromis; il sera contraire à la justice, c'est certain; mais il favorisera le rétablissement de la paix internationale. Jamais, la chose paraît sûre, les Alliés ne paieront leurs dettes réciproques, pas même l'Angleterre aux Etats-Unis, malgré toutes les signatures échangées. La dette allemande subira une nouvelle réduction, avec des combinaisons destinées à sauver la face, à calmer les susceptibilités des masses et à maintenir intacts les prestiges personnels des négociateurs.

Combien de temps faudra-t-il pour en arriver là ? Quelles catastrophes les lenteurs des négociations, les résistances des peuples entraîneront-elles ? Voilà l'inconnue, la seule inconnue du problème. On aurait pu espérer que la paix de 1918 amènerait le désarmement des peuples et calmerait les haines nationales. Il semble qu'il faille, pour le moment, renoncer à cet espoir. L'inutilité de la guerre n'apparaît pas encore aux peuples. Il faudra encore du

temps pour apprendre aux foules que la guerre ne paie plus, et que la grande victime des conflits entre les nations modernes, c'est la justice. »

Ces lignes étaient écrites en 1923, par M. JÈZE (22). Les neuf années écoulées depuis, ont montré combien étaient justes les vues de leur auteur. Elles n'en ont en rien diminué l'actualité, et l'article cité pourrait être daté de 1932. Mais le grand mérite de M. JÈZE est d'avoir placé la solution de la question des dettes interétatiques sur son vrai terrain, qui n'est pas celui de la justice, mais de la politique.

La suite des accords sur les dettes intergouvernementales n'a fait qu'enregistrer une évolution qui a sans cesse rapproché de zéro le montant de ces dettes, et qui n'est, d'ailleurs, certainement pas terminée. Certes, les faits sont plus forts que les signatures, et les possibilités économiques ont le dernier mot. Un individu qui n'a rien ne peut pas rembourser ce qu'il a emprunté, ou payer des dommages-intérêts auxquels il aurait été condamné, quelque juridiquement indiscutables que soient ces dettes. Mais alors, on a le sentiment de son insolvabilité.

Pourquoi n'en est-il pas de même quand un Etat ne paie pas un autre Etat, dont les créances pour prêts ou pour réparations sont aussi juridiquement indiscutables ? Pourquoi semble-t-on réserver le mot de faillite pour exprimer la situation d'un Etat qui ne paie pas des créanciers personnes privées ?

La nature des parties explique pour beaucoup cette opinion, si elle ne la justifie pas.

Entre Etats, ainsi qu'on l'a déjà fait remarquer, la discussion est toujours possible, et une affaire de dettes n'est pas close par un non paiement. Le versement d'espèces n'est pas le seul règlement qui puisse être envisagé. Les créanciers peuvent essayer d'y faire substituer d'autres avantages. Il est probable que les prochains règlements s'engageront dans cette voie, le système des annuités nombreuses employé jusqu'à présent s'étant révélé peu effi-

(22) *Journal des Finances* du 31 août 1923 : « La liquidation financière de la guerre ».

cace. Aux problèmes de dettes se mêleront des problèmes économiques et politiques de toutes sortes. Quand on leur parle « dettes », nombre d'Américains répondent « désarmement ». L'extension, préconisée en particulier en Angleterre, du programme de la Conférence de Lausanne, qui s'occuperait en outre des dettes, de problèmes monétaires, économiques, de désarmement, n'est pas autre chose qu'une manifestation de cet état d'esprit. Entre Etats, tous les marchandages peuvent être proposés.

Envers des particuliers, un Etat débiteur a d'abord, pour le pousser à payer, l'intérêt évident de ménager son crédit, qui n'est pas atteint, ou l'est moins, par le non paiement d'une dette envers un Etat. Ensuite, le défaut de paiement apparaît, dans ce cas, comme une faillite certaine. Les porteurs de titres étrangers n'attendent de leurs débiteurs qu'une chose : le service correct de l'emprunt. Si l'Etat ne les paie pas, il n'a aucun autre moyen de s'acquitter, et la faillite est patente. En conséquence, il ne s'engagera dans cette voie qu'en désespoir de cause : aussi par exemple, dans la proposition Hoover, voit-on soigneusement écartées du moratoire « les obligations gouvernementales détenues par des particuliers ». Un des sens les plus certains de la mobilisation d'une dette entre Etats, est d'en assurer le paiement en argent et de fermer la porte aux tentatives de révision. La fraction mobilisée de l'annuité indifférable sera, sans doute, tout ce qui surnagera dans le naufrage du plan Young (23).

Mais là encore, les circonstances économiques interviennent. Que serait-il advenu des emprunts Young de commercialisation, s'ils avaient porté sur la totalité de l'annuité indifférable ?... Il est puéril de penser que certaines dettes, par nature, sont sûres d'être payées, et que les dettes d'Etat à particuliers sont parmi ces privilégiées. L'histoire des emprunts extérieurs d'Etat à des personnes

(23) A noter, cependant qu'un plan de règlement général des dettes intergouvernementales, dû à l'Américain Salomon O. LEVINSON, Président du Comité américain pour la mise de la guerre hors la loi, plan qui aurait été approuvé par le Sénateur BORAH, envisage une suspension pour trois ans de l'amortissement des emprunts Dawes et Young.

privées, non correctement effectués, est des plus copieuses. On ne peut que répéter ce qu'on disait au début de ce chapitre: Le règlement d'une dette résulte de la solvabilité — et de la volonté de paiement — du débiteur, relativement à cette dette. Des dettes de toute nature peuvent être payées ou ne pas l'être.

Le sentiment général qu'un Etat qui manque aux obligations qu'il a signées, ne fait faillite que s'il s'agit de créanciers privées, s'explique ainsi qu'on l'a vu: on peut juger avec moins de sévérité un Etat qui ne paie pas ses dettes aux autres Etats, qu'un Etat qui ne paie pas ses débiteurs privés, parce que le dernier mot n'est pas dit et que des compensations restent possibles. Mais au fond, il y a toujours un manquement à une parole donnée. Il n'est plus supportable dans un cas que dans l'autre que parce qu'il peut être réparé.

Parler de la « souplesse » des dettes politiques n'est qu'un moyen commode de résumer ces considérations. Cette souplesse n'est que le résultat d'éléments économiques (insolvabilité absolue ou relative du débiteur) servis par les circonstances juridiques (possibilité de discussions et d'arrangements indéfinis que permet la nature des parties). Cette souplesse ne peut pas être considérée comme un élément intrinsèque de certaines dettes internationales. Elle ne saurait fournir pour leur classement un critérium utile.

CONCLUSION

Que penser de l'exactitude et de l'utilité de la distinction, parmi les dettes internationales, de « Dettes politiques » et de « Dettes commerciales » ?

Il faut d'abord reconnaître qu'on ne peut pas établir nettement le contenu de chacune de ces deux catégories. Il n'existe pas de critérium vraiment rigoureux :

Le plus souvent, on a recours à la nature des parties à la dette, et on identifie respectivement les notions de « Dettes politiques » et de « Dettes commerciales » avec celles de « Dettes d'Etat à Etat » et de « Dettes d'Etat à personnes privées ». Mais alors, on heurte l'usage solidement établi — quoique, il est vrai, plus ou moins justifié — qui appelle « commerciales » les dettes d'Etat à Etat comme celle des stocks américains. Et de plus, ce qui est beaucoup plus grave, le qualificatif de « commerciales » ne convient nullement aux dettes d'Etat à particuliers. Il peut faire illusion sur ces dettes en dissimulant les aspects politiques importants qu'elles comportent.

En cherchant les « Dettes politiques » dans les « Dettes de guerre », on arrive à rassembler les plus importantes des dettes que l'on désigne ainsi dans le langage courant. Mais la politique financière ne cesse pas avec la guerre. Des prêts directs de Trésorerie à Trésorerie sont consentis même en temps de paix. En outre, ce critérium se heurte encore à la grave critique déjà adressée au critérium précédent : des dettes d'Etat à personnes privées étrangères, dettes sur la nature desquelles la situation de guerre ou de paix n'influe en aucun façon, peuvent toujours comporter d'importants éléments politiques.

Enfin, il est vain d'opposer la « souplesse » des dettes politiques à la « rigidité » des dettes commerciales. Cette souplesse et cette rigidité sont les conséquences de causes économiques et politiques, dont le jeu peut d'ailleurs être facilité ou gêné par certains éléments de ces dettes. Certes, les discussions entre Etats n'ont pas lieu sur le même ton qu'entre Etat et personnes privées. Un Etat créancier peut obtenir de son débiteur qui ne le paie pas, des compensations absolument étrangères à l'emprunt extérieur d'Etat à personnes privées. Un Etat débiteur peut plaider auprès de l'Etat créancier la qualité de « dettes de guerre » de son obligation, ce qui est un argument qui n'aurait aucune chance d'être pris en considération par des créanciers privés. Mais, en définitive, les chances de paiement d'une dette, quelle qu'elle soit, dépendent toujours de la solvabilité et de la bonne volonté du débiteur.

En réalité, il n'y a pas de catégories bien tranchées de dettes internationales. On fausserait les faits en exagérant les oppositions que certaines de ces dettes peuvent présenter entre elles. On peut dire que toute dette internationale est politique par certains côtés. On l'a vérifié pour des dettes résultant de crédits accordés par des établissements en partie privés, comme les banques d'émission, et même, dans certains cas extrêmes, pour des dettes dont le créancier et le débiteur sont des personnes privées.

Les dettes internationales forment une gamme dont les nuances sont très peu sensibles. Ce qui prouve le mieux cet enchevêtrement du « politique » et du « commercial », c'est que la même situation peut être résolue au moyen de dettes rangées ordinairement dans des catégories différentes. La France a accordé des prêts directs sur sa Trésorerie à certains Etats. Or, quelques mois après le dernier de ces prêts, le Gouvernement français voyait s'élever au Parlement une forte opposition, l'empêchant de donner la même solution à une demande d'emprunt de la Tchécoslovaquie, faite pourtant dans des circonstances analogues. Ne pouvant, comme il en avait l'intention, souscrire lui-même l'emprunt, il le garantit devant l'épargne nationale.

Même l'aide mutuelle en temps de guerre, qui semblait bien le fief du prêt direct entre Trésoreries, peut se réaliser au moyen d'emprunts souscrits par le public, ainsi que le prouve l'organisation, par la Société des Nations, de l'assistance financière à un Etat victime d'une agression.

Ces faits constituent, d'ailleurs, une désaffectation certaine et croissante à l'égard de la dette d'Etat à Etat. On a insisté sur ce qu'il y a d'étrange dans le fait, pour un Etat, de mettre à la disposition d'un autre Etat une partie de ses ressources, qui ne sont justifiées pourtant que par ses dépenses publiques. Il semble que l'on reprenne conscience de cette anomalie. La dette d'Etat à Etat disparaît progressivement, soit que des aménagements successifs la fassent tendre vers zéro, soit qu'on la « commercialise », soit enfin que dans les situations susceptibles de l'engendrer, on préfère avoir recours à d'autres solutions, elle se résorbe de plus en plus pour faire place à la dette d'Etat à personnes privées. Au contraire, l'emprunt d'Etat auprès de particuliers étrangers s'est largement développé. On s'en est servi dans des circonstances nouvelles qui, mieux que jamais, ont mis en évidence ses incidences politiques. Il ne faut pas se refuser à voir ce que cet emprunt est réellement : une forme de collaboration très fructueuse entre les Etats et les personnes privées. Il est logique que, dans l'ordre international, la fonction de prêteur se divise entre un Etat et ses nationaux. En tout cas, il est certain que l'emprunt d'Etat à particuliers étrangers se révèle susceptible de résoudre un nombre grandissant de problèmes de finances internationales.

Il faut donc reconnaître que dans les dettes internationales le « politique » et le « commercial » sont toujours plus ou moins mêlés. On ne peut pas y faire apparaître les deux catégories distinctes que laissent supposer les expressions « Dettes politiques » et « Dettes commerciales ». Ces expressions sont donc inexactes en ce sens qu'elles ne correspondent à aucune réalité précise.

Peut-on du moins leur reconnaître une valeur relative, leur laisser dans le langage courant la place qu'elles occu-

pent actuellement, et les tolérer parce qu'elles sont sans grandes conséquences ? Il ne le semble pas.

Certes, l'épithète « politique » convient mieux aux dettes qu'elle désigne dans le langage courant que, de son côté, l'épithète « commercial ». Les conditions dans lesquelles se sont créées ces expressions l'expliquent. Le sens habituel du terme « Dettes commerciales » est surtout négatif. On a vu que pour une dette internationale, être « commerciale », c'est surtout ne pas être « politique ». Pour la plupart des auteurs, les dettes politiques sont les dettes d'Etat à Etat, et les dettes commerciales, les dettes d'Etat à particuliers étrangers. Or, il est bien évident que les relations interétatiques sont affaires politiques, — les relations financières comme les autres. Dire que les dettes interalliées ou les dettes de réparations sont des dettes politiques, ce n'est qu'exprimer un truisme. C'est pourquoi l'expression « Dettes politiques », en soi, ne paraît guère dangereuse; mais elle est au moins superflue.

Il n'en est pas de même de l'expression « Dettes commerciales ». On doit la considérer comme franchement nuisible, car elle ne peut qu'induire en erreur sur les dettes qu'elle désigne, et cela même si on la prend dans son sens négatif de « dettes qui ne sont pas politiques ». Les dettes que l'on appelle généralement « commerciales » sont, au contraire, très « politiques ». Sans aller, bien entendu, jusqu'à se confondre avec les dettes pour prêts de guerre ou les dettes de réparation, elles en sont parfois très proches. Les mots ne doivent pas dissimuler cette réalité.

On a l'habitude d'appeler « dette publique », la dette contractée par un Etat envers ses nationaux. On attire ainsi l'attention sur les particularités qui résultent, pour cette dette, de l'intervention d'un Etat, en l'opposant aux dettes purement privées (entre simples particuliers). Or, malgré les apparences, dans l'emprunt d'Etat à particuliers étrangers, deux Etats interviennent au lieu d'un. Si l'on ignorait le rôle joué par l'Etat des prêteurs, on aurait, en effet, une idée de cet emprunt incomplète et fausse. Cette intervention de deux Etats a pour conséquence fatale de

porter en quelque sorte « à la puissance deux », les caractères publics de l'emprunt. Il est donc peu logique d'appeler « commerciale » la dette qui en résulte.

L'Etat des prêteurs intervient lors de la conclusion de l'emprunt d'un Etat étranger auprès de ses nationaux. Il peut empêcher cet emprunt, le tolérer, le favoriser, le garantir. Il peut réserver l'accès de son épargne nationale à des Etats amis, et se servir de l'emprunt pour une politique d'alliance. Il peut en faire une monnaie d'échange dans n'importe quel marchandage politique. Il peut encore l'utiliser dans des buts d'entr'aide d'un intérêt plus général, et coopérer à une œuvre internationale de redressement économique. Il peut enfin mettre sa puissance financière au service de la morale internationale et du droit des gens. L'Etat des prêteurs intervient pendant l'exécution de l'emprunt. Même si c'est pour exercer des compétences juridiques (comme celle d'entamer une procédure d'arbitrage), c'est politiquement qu'il apprécie s'il doit y avoir recours, et comment il doit y avoir recours. C'est encore lui qui fait organiser des sûretés, des garanties. Il peut aller jusqu'à s'engager dans des actes d' « interventions », au sens spécial de ce mot. Tous ces faits dépassent de beaucoup la personnalité des prêteurs privés. A eux seuls, ils seraient déjà de nature à faire abandonner l'emploi de l'expression « Dettes commerciales ».

Mais, outre l'imprécision et l'inexactitude qu'elles comportent chacune pour leur compte, les expressions « Dettes politiques » et « Dettes commerciales » ont l'inconvénient de faire croire à une dualité de régime dans les dettes internationales, particulièrement quant à leur force obligatoire. Le plus souvent, ces expressions sont employées pour dire que, parmi les dettes internationales, les unes, les dettes politiques, ne se paient pas, tandis que les autres, les dettes commerciales, se paient. Comme les expressions « Dettes politiques » et « Dettes commerciales » sont considérées respectivement comme synonymes de « Dettes d'Etat à Etat » et de « Dettes d'Etat à particuliers étrangers », on a abouti à cette idée paradoxale que les chances de

paiement de la dette dépendaient de la nature du créancier. Pour beaucoup d'auteurs, les dettes d'Etat à Etat ne se paient pas ou se paient mal, tandis que les dettes d'Etat à particuliers doivent se payer jusqu'au dernier centime. Le recours à la « commercialisation » des dettes politiques (c'est-à-dire la transformation de leur élément créancier, changé d'Etat en simples particuliers porteurs de titres), procède certainement de cette manière de voir. Qu'y a-t-il de réel à la base de ce sentiment ?

Les dettes d'Etat à particuliers étrangers sont-elles, en fait, plus scrupuleusement payées que celles d'Etat à Etat ? Peut-être. Mais cela résulte avant tout de considérations économiques et de l'importance des sommes en cause. Il est néanmoins incontestable que l'Etat débiteur a un sérieux intérêt à ménager ses créanciers privés, pour éviter de porter atteinte au crédit qu'il peut avoir auprès d'eux, tandis qu'il n'a pas à craindre un inconvénient analogue en ne payant pas un créancier Etat. Enfin, deux Etats peuvent toujours entrer en pourparlers, ce qui permet de dissimuler et même d'éviter la faillite, alors que le non paiement de créanciers privés en constitue une, inéluctable et patente. Mais tout cela est peu de chose. Au fond, la commercialisation n'apparaît pas comme capable de justifier les enthousiasmes qu'elle a soulevés. Elle n'aboutit qu'à des emprunts d'Etat à personnes privées, particulièrement bien organisés et garantis, il est vrai, mais tout de même analogues à de nombreux autres, dont le service est loin d'avoir été correctement fait par l'Etat emprunteur. Il est possible que la commercialisation soit le moyen le plus sûr de faire payer un Etat débiteur de dettes politiques, mais cela ne veut pas dire que ce moyen soit absolument sûr. En réalité, il n'y a pas de raison juridique permettant de démontrer pourquoi une dette d'Etat à Etat serait moins impérieuse qu'une dette d'Etat à personnes privées.

Les expressions « Dettes politiques » et « Dettes commerciales » ont donc le très grand tort d'exagérer les différences que les diverses dettes internationales présentent les unes par rapport aux autres, et en particulier de faire

croire que les différences dans la nature du créancier peuvent en changer complètement la portée. On peut encore reprocher à ces expressions de laisser complètement dans l'ombre ce qu'il y a de constant dans ces dettes, ce qu'elles ont de commun : l'Etat débiteur. Ce n'est pas tant le créancier qui donne son caractère à une dette internationale que le débiteur, et une dette est, avant toute autre considération, déterminée dans son contenu selon qu'elle est ou n'est pas une dette d'Etat. L'expression « Dettes commerciales » est à ce point de vue très dangereuse. Elle peut faire oublier au prêteur privé à qui il a affaire. Elle tend à lui laisser croire qu'il s'engage dans les liens du commerce ordinaire, alors qu'il n'en est rien. L'Etat, même débiteur des particuliers, reste toujours l'Etat. Il est toujours armé de ses prérogatives de puissance publique. Il peut, quel que soit son créancier, invoquer, pour ne pas payer, les limites de sa capacité de paiement ; enfin, les mesures d'exécution forcée n'ont que peu d'efficacité contre lui.

En somme, les expressions « Dettes politiques » et « Dettes commerciales » sont ou superflues ou trompeuses. Dans ce qu'elle a d'exact, l'expression « Dettes politiques » n'est qu'un truisme ; de plus, elle peut faire croire à une justification juridique du défaut de paiement d'une dette internationale, qui n'existe pas en réalité. Quant aux mots « Dettes commerciales », ils trompent entièrement sur les dettes qu'ils désignent, où le « politique » tient une très large place, et qui sont avant tout des dettes d'Etat. Devant une analyse objective et impartiale, les expressions « Dettes politiques » et « Dettes commerciales » se révèlent inexactes et dangereuses. Il vaut donc mieux s'abstenir de leur emploi, les rejeter, et, si on les rencontre, s'en méfier.

BIBLIOGRAPHIE

LIVRES ET REVUES

- ALRIQ. — *Le Plan Dawes*, Thèse Paris, 1927, 161 p.
- APPLETON (Henri). — *Des effets des annexions de territoires sur les dettes de l'Etat démembré ou annexé*, Thèse Lyon, 1894-1895, 199 p.
- BECKER. — *Les emprunts d'Etats étrangers en France*. Paris, 1880.
- BÉRENGER (Henry). — L'accord de Washington sur les Dettes de guerre de la France. *Revue Politique et Parlementaire*, 10 janvier 1929, pp. 21-86.
- BONNET (G.). — La liquidation financière de la guerre. Les travaux des Experts. *Le Capital Economique*, 13 avril 1929.
- CADOUX (G.). — Le règlement définitif des réparations. *Revue économique internationale*, février 1929, pp. 219-242.
- Les travaux du Comité Owen Young. *Revue économique internationale*, juin 1929, pp. 419-445.
- La Conférence de La Haye et la mise en vigueur du Plan Young. *Revue économique internationale*, mai 1930, pp. 221-233.
- CAILLEUX (E.). — De l'émission d'un emprunt au profit d'un Etat belligérant sur le territoire d'un Etat neutre. *Journal de Droit international privé* (Clunet), 1904, pp. 620-634.
- CALMETTE. — *Recueil de documents sur l'histoire de la question des Réparations*. A. Costes, Paris, 1924 (CVI-539 p.)
- CHEW (Oswald). — *La question des dettes interalliées*. Paris, Giard, 1931.
- CLARK (J.-M.). — *The costs of the World War to the American People (Economic and social history of the world war.)*. New-Haven, 1931, Yale University Press.
- CONSTANTINOFF. — Les obligations financières des Etats à raison des institutions internationales dont ils font partie. *Revue de Science et de législation financières*, 1929, pp. 401-421.

CONVENTION INTERNATIONALE pour l'assistance financière en cas de guerre ou de menace de guerre. *Société des Nations, Journal officiel*, juin 1930, p. 790 (Projet); novembre 1930, pp. 1648 1679 (Texte de la Convention) et décembre, p. 1766 (signatures). — Voir également *Revue de Science et de législation financières*, 1930, pp. 658 à 691.

DONKER CURTIUS (S.). — Fondement juridique de l'emprunt public. *Revue de Science et de législation financières*, 1931, p. 375.

— Fondement juridique des crédits internationaux de Trésorerie. *R. S. L. F.*, 1931, p. 453.

DRAGO (Luis). — Les emprunts d'Etats et leurs rapports avec la politique internationale. *Revue générale de Droit international public*, 1907, pp. 251-287.

FEIS (Herbert). — *Europe The World's Banker 1870-1914. An account of European foreign investment and the connection of World Finances with diplomacy before the war.* New Haven, 1930, Yale University Press. xxiii + 469 p.

GIDEL et BARRAULT. — *Le Traité de Paix avec l'Allemagne du 28 juin 1919 et les intérêts privés.* Paris, 1921, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 670 p.

JÈZE (Gaston). — *Cours de Science des finances. Théorie générale du crédit public*, 6^e édition, 1922.

— L'emprunt dans ses rapports internationaux. La répartition des dettes publiques entre Etats au cas de démembrement du territoire. *Revue de Science et législation financières*, 1921, pp. 59-90.

— Les sûretés réelles des emprunts publics. *R. S. L. F.*, 1924, pp. 451-488.

— Les sûretés réelles des emprunts publics à Etat. *R. S. L. F.*, 1925, pp. 47-58.

— La garantie des emprunts publics d'Etat. Académie de Droit international de La Haye, *Recueil des Cours*, 1925, II, vol. VII, pp. 155-234.

— Le Règlement des dettes interalliées. *R. S. L. F.*, 1929, pp. 740-768.

— Chroniques au *Journal des Finances*, Paris, 1922 et années suivantes.

- KEYNES (John Maynard). — *Nouvelles considérations sur les conséquences de la paix*. Traduction Paul FRANCK, Paris, Stock, 1922.
- L. E. — Des emprunts d'Etat contractés chez les neutres. *Journal de Droit international privé* (Clunet), 1912, p. 810.
- LESCURE (J.). — Histoire des Réparations. *Le Capital Economique*, 26, 28, 30 novembre 1928.
- Mc FADYEAN (Sir Andr.). — *Reparation Reviewed*, Benn, Londres, 1930.
- MENDÈS-FRANCE (P.). — *La Banque internationale*. Valois, Paris, 1930.
- MINOST (E.). — *Les Coopérations interétatistes; annexe: La Commercialisation des Réparations et les organismes mixtes du Plan Dawes*. Sirey, Paris 1929, pp. 213-235.
- La Banque des Règlements internationaux et les nouvelles méthodes de coopération internationale. *Le Capital Economique*, 26 juillet 1929.
- MOULIN. — La Doctrine de DRAGO. *Revue générale de Droit international public*, 1907, pp. 417-472.
- MURRAY BUTLER (N.). — La dette de la France à l'égard des Etats-Unis, Le manifeste des Professeurs américains. *France-Etats-Unis*, février 1927.
- NOGARO (J.). — *Réparations, dettes interalliées, restauration monétaire*. Presses Universitaires, Paris, 1922, 190 p.
- NONU (J.-M.). — *Le Règlement des dettes interalliées et le Plan Dawes*. 20 tableaux graphiques. Tome I^{er}, in-8° de XVIII-630 p. A. Blanchart, Paris.
- PALMADE (M.). — Le Plan Young: les tentatives d'ajustement de La Haye. *Le Capital Economique*, 30 août 1929.
- Le bilan de l'Accord de La Haye. *Le Capital Economique*, 11 septembre 1929.
- PETIT (Lucien). — *Histoire des finances extérieures de la France pendant la guerre (1914-1918)*. Payot, Paris, 1929, 808 p.
- POLITIS (Nicolas). — *Les emprunts d'Etat en Droit international*. Thèse Paris, 1893-1894, 291 p.
- RAPPORT du Comité des Experts sur le règlement complet et définitif du problème des Réparations signé à Paris le 7 juin 1929, et les annexes du rapport. *Europe Nouvelle*, 15 juin 1929,

n° 592, pp. 797-821. — (Accords de La Haye : *Europe Nouvelle*, 19 octobre 1929, n° 610 et 22 février 1930, n° 628) et *Revue de Science et législation financières*, 1929, pp. 316-388, et 1930, pp. 76 à 142.

RAPPORT du Comité consultatif spécial du 24 décembre 1931 et annexes. *Revue de Science et législation financières*, Le problème des Réparations, pp. 20-78 (Voir page 62 : Les paiements faits par l'Allemagne à la France jusqu'au 30 juin 1931.)

SACK (A.-N.). — *Les effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*, tome I, 1927. Librairie du recueil Sirey.

SCELLE (G.). — Le contrôle financier américain au Honduras et au Nicaragua. *Revue générale de Droit international public*, 1911, pp. 126-133.

SELIGNAN. — Les Finances pratiques des Etats-Unis. *Revue de Science et législation financières*, 1922, p. 250.

— Les dettes interalliées. *R. S. L. F.*, 1923, p. 10.

SVEISTRUP (H.). — *Die Schuldenlast des Weltkrieges, Quellen und Literaturnachweis zu den interalliierten Kriegsschulden, der Reparation und der Dawes Plan (1914-1918)*. Berlin. Struppe und Winkler, 1929, (XI, 277 p.)

(Cet ouvrage, édité sous les auspices de la Preussische Staats Bibliothek, donne plus de 5.500 références de tous pays sur le problème des Réparations jusqu'à 1928).

TARDIEU (André). — *La Paix*. Payot, Paris, 1921.

— *Devant l'obstacle. L'Amérique et nous*. Paris, Emile Paul, 1927.

TROTABAS (Louis). — Le Plan Dawes. *Revue de Droit International* (Lapradelle), 1928, pp. 166 à 215.

— *Précis de science et législation financières*, 2° édit., 1931, Librairie Dalloz.

— La Banque des Règlements Internationaux. *Revue de Droit international et de législation comparée* (Gand), 1931, p. 61.

— Notes au *Dalloz Périodique*, 1930-4-1 (Accords de Washington) et 1930-4-313 (Accords de La Haye).

WILLIAMS (sir John Fisher). — Le Droit International et les obligations financières. Académie de Droit International de La Haye, *Recueil des Cours*, 1932, I, vol. I, pp. 189-261.

Pour une bibliographie détaillée sur les questions de Réparations, Plans Dawes, Plan Young, voir la *Documentation Catholique*, n° 256 (13 septembre 1924) et n° 564 (2 mai 1931).

II. — SOURCES PARLEMENTAIRES (1)

A. — Les Accords de Washington devant le Parlement français

1° DOCUMENTS PARLEMENTAIRES (14^e législature)

a) *Annexes.*

1. — Chambre des Députés

Projet de loi présenté par M. R. POINCARÉ, Président du Conseil, etc..., le 9 juillet 1928. Annexe n° 603.

Rapport au nom de la Commission des Finances, par M. DE CHAPPEDELAINE, le 9 juillet 1929. (N° 1986).

Avis au nom de la Commission des Affaires Etrangères, par M. J. STERN, le 9 juillet 1929. (N° 2000).

2. — Sénat

Présentation le 22 juillet 1929. Annexe n° 488.

Rapport au nom de la Commission des Finances, par M. Ch. DUMONT, le 22 juillet 1929. Annexe n° 494.

b) *Discussion* (table des séances)

1. — Chambre des Députés

Séance du 11 juillet 1929, J. O. 12 juillet, *Débats*, p. 2462.

Première et deuxième séances du 12 juillet 1929, J. O. 13 juillet, *Débats*, pp. 2493 et 2507.

Première et deuxième séances du 16 juillet 1929, J. O. 17 juillet, *Débats*, pp. 2537 et 2549.

(1) Nous avons cru utile de faire figurer ici, à titre d'exemple du langage courant, un bref relevé des expressions employées à propos des diverses dettes internationales. Les discussions, devant la Chambre et le Sénat, des projets de lois portant ratification des Accords de Washington et de La Haye, nous ont paru fournir une base particulièrement favorable à ce travail, car on y a envisagé tous les problèmes soulevés par ces dettes, et proposé, pour leur solution, les thèses les plus diverses.

Première et deuxième séances du 17 juillet 1929, J. O. 18 juillet, *Débats*, pp. 2579 et 2595.

Première et deuxième séances du 18 juillet 1929, J. O. 19 juillet, *Débats*, pp. 2613 et 2626.

Première et deuxième séances du 19 juillet 1929, J. O. 20 juillet, *Débats*, pp. 2661 et 2674.

Fin de la discussion et adoption le 20 juillet 1929, deuxième séance ; J. O. 21 juillet, *Débats*, p. 2715.

2. — Sénat

Séance du 24 juillet 1929, J. O. 25 juillet, *Débats*, p. 912.

Séance du 25 juillet 1929, J. O. 26 juillet, *Débats*, p. 932.

Fin de la discussion et adoption le 26 juillet 1929, J. O. 27 juillet, page 962.

- c) *Loi* du 26 juillet 1929 approuvant l'accord conclu à Washington, le 29 avril 1926, pour le remboursement des dettes de la France envers les Etats-Unis d'Amérique. (J. O. 27 juillet).

Voir au D. P. 1930-4-1 le commentaire de cette loi et la note de M. L. TROTABAS.

- d) *Décret* du 17 février 1930, portant promulgation de l'assigné à Washington le 29 avril 1926 entre la France et les Etats-Unis d'Amérique. (J. O. 21 février 1930.)

Voir D. P. 1930-4-9. (Texte des Accords.)

2° TABLE ALPHABÉTIQUE.

Avances — (anglaises). — M. R. POINCARÉ, Ch. 1^{ère} S. 12 juill. 1929, J. O. 13 juill., p. 2500.

— M. J. CAILLAUX, Sén. 25 juill. 1929, J. O. 26 juill., p. 933.

— (américaines). — M. R. POINCARÉ, Ch. 11 juill. 1929, J. O. 12 juill., pp. 2466 et 2469 et suiv.

— M. H. BÉRENGER, Sén. 25 juill. 1929, J. O. 26 juill. pp. 942 et suiv.

Commercialisation. — M. R. POINCARÉ, Ch. 2^e S. 12 juill. 1929, J. O. 13 juill., p. 2515 et Ch. 1^{ère} S. 16 juill., J. O. 17 juill., pp. 2539 et 2541.

— M. J. STERN (*Commercialisation de la dette française envers l'Amérique*), Ch. 2^e S. 17 juill. 1929, J. O. 18 juill., pp. 2604 et suiv. et Ch. 2^e S. 18 juill. 1929, J. O. 19 juill., pp. 2649 et suiv.

— M. Paul REYNAUD, Ch. 2^e S. 18 juill. 1929, J. O. 19 juill., p. 2646.

— M. A. BRIAND, Sén. 26 juill. 1929, J. O. 27 juill., p. 970.

Dettes Commerciale. — M. R. POINCARÉ, Ch. 1^{ère} S. 16 juill. 1929, J. O. 17 juill., p. 2542.

— M. Paul REYNAUD, Ch. 2^e S., 18 juill. 1929, J. O. 19 juill., p. 2645.

— M. L. DUBOIS (*Les intérêts de la dette à l'Amérique et les habitudes commerciales normales*), Ch., 2^e S., 20 juill. 1929, J. O. 21 juill., p. 2716.

— M. L. MARIN, *ibid.*, p. 2719.

— M. DE WENDEL, *ibid.*, p. 2722.

— M. Ch. DUMONT, Sén. 24 juill. 1929, J. O. 25 juill., pp. 912-914.

— M. H. BÉRENGER, (*Caractère commercial de la dette franco-américaine pour avances de guerre*). Sén. 25 juill. 1929, J. O. 26 juill., p. 944.

Dettes de guerre. — M. POINCARÉ, Ch. 2^e S. 16 juill. 1929, J. O. 17 juill., p. 2550.

— M. DE CHAPPEDELAINE, Ch. 2^e S. 17 juill. 1929, J. O. 18 juill., p. 2602.

— M. L. MARIN, Ch. 2^e S. 20 juill. 1929, J. O. 21 juill. pp. 2718 et 2719.

— M. DE WENDEL, *ibid.*, p. 2722.

— M. Ch. DUMONT, Sén. 24 juill. 1929, J. O. 25 juill., p. 917.

Dettes d'Etat à Etat. — M. R. POINCARÉ, Ch. 1^{ère} S. 16 juill. 1929, J. O. 17 juill., p. 2538.

Dettes envers des particuliers. — M. R. POINCARÉ, *ibid.*

Dettes militaires. — M. FRANKLIN-BOUILLON, Ch. 2^e S. 16 juill. 1929, J. O. 17 juill., p. 2554.

Dettes nominale. — M. LÉON BLUM, Ch. 2^e S. 16 juill. 1929, J. O. 17 juill., p. 2563.

Dettes politiques. — M. R. POINCARÉ, *ibid.*, p. 2550.

— M. FRANKLIN-BOUILLON, *ibid.*, pp. 2554 et 2557.

— M. Paul REYNAUD, Ch. 2^e S. 18 juill. 1929, J. O. 19 juill., p. 2644.

— M. Ch. DUMONT, Sén. 24 juill. 1929, J. O. 25 juill., p. 914.

Mobilisation. — M. R. POINCARÉ, Ch. 2^e S. 12 juill. 1929, J. O. 13 juill., p. 215 et Ch. 1^{ère} S. 16 juill. 1929, J. O. 17 juill., pp. 2542, 2544, 2545.

— M. VINCENT-AURIOL, Ch. 2^e S. 18 juill. 1929, J. O. 19 juill., pp. 2629, 2632, 2636.

Ratification. — M. R. POINCARÉ, Ch. 11 juill. 1929, J. O. 12 juill. p. 2462 (*ratification des accords et ratification des dettes*). — Ch. 1^{ère} S. 12 juill. 1929, J. O. 13 juill., pp. 2498 et suiv. (*Procédure de la ratification des accords*.)

Réserves. — *Motion de réserves* Marcel HÉRAUD-Jean GOY. — Ch. 2^e S. 20 juill. 1929, J. O. 21 juill., p. 2739.

Résolution. — *Résolution* CLÉMENTEL-Charles DUMONT. — Sén. 26 juill. 1929, J. O. 27 juill., pp. 2739.

Stocks. — (*Achat des*). M. R. POINCARÉ, Ch. 11 juill. 1929, J. O. 12 juill., 2472.

— (*Dette des*). M. DE WENDEL, Ch. 2^e S. 20 juill. 1929, J. O. 21 juill., p. 2722.

— M. Ch. DUMONT, Sén. 24 juill. 1929, J. O. 25 juill., p. 912.

— M. H. BÉRENGER, Sén. 25 juill. 1929, J. O. 26 juill., p. 948.

B. — Les Accords de La Haye devant le Parlement français

B. — Les Accords de La Haye devant le Parlement français

1^o DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

a) *Annexes*

1. — Chambre des Députés

Projet de loi présenté par M. A TARDIEU, président du Conseil, ...etc., le 20 mars 1930. Annexe n^o 3024.

Rapport au nom de la Commission des Finances, par M. GIGNOUX, le 24 mars 1930. Annexe n^o 3070.

Avis au nom de la Commission des Affaires Etrangères, par M. SOULIER, le 24 mars 1930. Annexe n^o 3071.

2. — Sénat

Transmission le 31 mars 1930. Annexe n^o 177.

Avis au nom de la Commission des Affaires Etrangères, par M. H. BÉRENGER, le 1^{er} avril 1930. Annexe n^o 194.

Rapport au nom de la Commission des Finances, par M. Ch. DUMONT, le 2 avril 1930. Annexe n^o 196.

b) *Discussion* (table des séances)

1. — Chambre des Députés

Première et deuxième séances du 27 mars 1930, J. O. 28 mars, *Débats*, pp. 1315 et 1333.

Première et deuxième séances du 28 mars 1930, J. O. 29 mars, *Débats*, pp. 1351 et 1364.

Première et deuxième séances du 29 mars 1930, J. O. 30 mars, *Débats*, pp. 1391 et 1408.

2. — Sénat

Première et deuxième séances du 5 avril 1930, J. O. 5 avril, *Débats*, pp. 821 et 833.

- c) *Loi du 7 avril 1930 portant approbation des différents accords intervenus à La Haye le 31 août 1929 et le 20 janvier 1930, en vue du règlement complet et définitif du problème des Réparations..., etc., (J. O. des 7-8 avril 1930).*

Voir au D. P. 1930-4-313 le commentaire de cette loi et la note de M. L. TROTABAS.

- d) *Décret du 19 mai 1930 portant promulgation de l'accord avec l'Allemagne..., etc. (J. O. 20 mai 1930.)*

Voir D. P. 1930-4-313.

2° TABLE ALPHABÉTIQUE.

Commercialisations. — M. L. MARIN, Ch. 1^{ère} S. 27 mars 1930, J. O. 28 mars, p. 1322.

— M. C.-J. GIGNOUX, Ch. 2^e S. 27 mars 1930, J. O. 28 mars, pp. 1335 et 1336.

— M. DE TINGUY, Ch. 2^e S. 28 mars 1930, J. O. 29 mars, p. 1375.

— Paul REYNAUD, *ibid.*, pp. 1377, 1379.

— M. A. TARDIEU, Ch. 1^{ère} S. 29 mars 1930, J. O. 30 mars, pp. 1392 à 1394.

— M. J. STERN, Ch. 2^e S. 29 mars 1930, J. O. 30 mars, pp. 1436 et 1437.

— M. Ch. DUMONT, Sén. 1^{ère} S. 5 avril 1930, J. O. 6 avril, p. 826.

— M. A. TARDIEU, Sén. 2^e S. 5 avril 1930, J. O. 6 avril, p. 836.

— M. O. DELAHAYE, *ibid.*, p. 845.

— M. Paul REYNAUD, *ibid.*, p. 853.

Dette Commerciale — Dette Politique. — M. A. TARDIEU, Sén. 2^e S. 5 avril 1930, J. O. 6 avril, p. 836.

Mobilisation. — M. L. MARIN, Ch. 1^{ère} S. 27 mars 1930, J. O. 28 mars, p. 1322.

— M. C. GIGNOUX, Ch. 2^e S. 27 mars 1930, J. O. 28 mars, pp. 1335, 1337, 1338.

- M. L. DUBOIS, Ch. 1^{ère} S. 28 mars 1930, J. O. 29 mars, pp. 1355, 1356.
 - M. G. BERGERY, Ch. 2^e S. 28 mars 1930, J. O. 29 mars, pp. 1370, 1371.
 - M. G. BONNET, Ch. 2^e S. 29 mars 1930, J. O. 30 mars, pp. 1409-1412.
 - M. PALMADE, *ibid.*, pp. 1414, 1415.
 - M. J. STERN, *ibid.*, pp. 1436, 1437.
 - M. Ch. DUMONT, Sén. 1^{ère} S. 15 avril 1930, J. O. 16 avril, pp. 823, 827, 828.
 - M. A. TARDIEU, Sén. 2^e S. 15 avril 1930, J. O. 16 avril, p. 836.
 - M. Paul REYNAUD, *ibid.*, pp. 851, 854.
- Sanctions.* — M. HERRIOT, Ch. 1^{ère} S. 28 mars 1930, J. O. 29 mars, pp. 1357 et suiv.
- M. PAUL-BONCOUR, Ch. 2^e S. 28 mars 1930, J. O. 29 mars, pp. 1364 et suiv.
 - M. A TARDIEU, Ch. 1^{ère} S. 29 mars 1930, J. O. 30 mars, pp. 1394 à 1400 et Ch. 2^e S. du 29 mars, J. O. 30 mars, pp. 1415 à 1423.
-

VU:

Nancy, le 12 Juin 1932.

Le Président de la thèse,

L. TROTABAS,

VU:

Nancy, le, 13 Juin 1932.

Le Doyen de la Faculté de Droit,

SENN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER:

Nancy, le 14 Juin 1932.

Le Recteur de l'Académie,

L. BRUNTZ,

Président du Conseil de l'Université.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	I
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Recherche des caractères politiques et commerciaux dans les différentes dettes internationales

Classement sommaire des diverses dettes internationales

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les caractères politiques et commerciaux d'Etat à personnes privées étrangères</i>	II
— Les conditions dans lesquelles l'épithète de « commerciale » a été donnée à la dette résultant d'un Emprunt d'Etat à personnes privées étrangères	II
§ I. — Les caractères financiers de l'emprunt d'Etat à personnes privées étrangères	13
A) Les caractères financiers susceptibles de justifier l'épithète de « commerciale » donnée à l'emprunt d'Etat à personnes privées étrangères	15
B) Les caractères financiers de l'emprunt d'Etat à personnes privées étrangères justifient-ils l'épithète de « commercial » donnée à cet emprunt	19
1° Les emprunts d'Etat à caractère commercial accentué sont des exceptions	19
2° Les mobiles de l'Etat qui emprunte ne consistent jamais dans la recherche d'un bénéfice.	23

§ 2. — Les caractères juridiques de l'emprunt d'Etat à personnes privées étrangères	25
A) Le lien qui unit l'Etat à son prêteur étranger	26
B) L'action de l'Etat chez qui l'on emprunte	31
1° Lors de l'émission de l'emprunt	31
2° Pendant l'exécution de l'emprunt	35
CHAPITRE II. — <i>Les caractères politiques de l'emprunt d'Etat à Etat</i>	45
— L'Etat prêteur ; en quoi son rôle peut sembler surprenant.	45
§ 1. — Les prêts réalisés entre Etats en guerre contre un ennemi commun	50
A) L'origine de ces prêts : la collaboration financière conséquence de la guerre	50
B) Les conditions de réalisation de ces prêts	55
§ 2. — Les prêts réalisés entre Etats en temps de paix ...	63
CHAPITRE III. — <i>Les caractères politiques et commerciaux des dettes entre Etats causées par d'autres contre-prestations qu'un prêt d'argent</i>	71
§ 1. — Exemples de telles dettes	73
A) Les avances en nature et cessions entre gouvernements belligérants. Les avances en numéraire à armées alliées	73
B) La dette des stocks américains	75
§ 2. — Le « politique » et le « commercial » dans la dette entre Etats résultant d'autres contre-prestations qu'un prêt d'argent	77
CHAPITRE IV. — <i>Les caractères politiques de la dette entre Etats résultant d'une obligation de réparation</i>	83
§ 1. — Les principes selon lesquels fut établie la dette allemande des réparations	84
§ 2. — Les sanctions d'une dette de réparation	90

DEUXIÈME PARTIE

Les transformations des dettes extérieures d'Etat

SECTION I

EXEMPLES DE TRANSFORMATIONS DE DETTES EXTÉRIEURES D'ETAT	97
---	----

CHAPITRE PREMIER. — <i>Exemples de transformations de dettes commerciales en dettes politiques</i>	97
--	----

§ 1. — Transformation d'une dette commerciale d'Etat à particuliers en dette politique: la transformation en 1919 de dettes françaises envers des banquiers américains	97
--	----

§ 2. — Transformation d'une dette commerciale d'Etat à Etat en dette politique: La transformation de la dette française des Stocks américains	103
---	-----

CHAPITRE II. — <i>Exemples de « Commercialisation » de Dettes politiques</i>	107
--	-----

§ 1. — Commercialisation d'une dette politique provenant d'un emprunt d'Etat à Etat: les possibilités de commercialisation de la dette française envers l'Amérique. ...	108
---	-----

A) Ce qu'étaient ces possibilités selon les titres primitifs	108
--	-----

B) Ce que sont devenues ces possibilités dans les accords de Washington	110
---	-----

§ 2. — Commercialisation d'une dette politique provenant d'une obligation de réparation: la commercialisation de la dette allemande des réparations	114
---	-----

A) La commercialisation de la dette allemande des Réparations envisagée lors de l'élaboration du traité de Versailles	116
---	-----

B) La commercialisation de la dette allemande des Réparations et le Plan Dawes	118
--	-----

C) La commercialisation de la dette allemande des Réparations dans le plan Young	125
--	-----

1° La partie non différable de l'annuité Young.	127
2° L'organisation de la commercialisation de la dette allemande dans les accords de La Haye.	131
3° L'emprunt allemand 5 1/2 % de Juin 1930.	133

SECTION II

ETUDE THÉORIQUE DES TRANSFORMATIONS DES DETTES EXTÉRIEURES D'ETAT	139
---	-----

A) Le problème des transformations des dettes extérieures est un problème de relations d'Etat à particuliers	139
B) Les transformations de dettes commerciales en dettes politiques	142

CHAPITRE PREMIER. — <i>La technique de la « Commercialisation » d'une dette politique</i>	145
---	-----

§ 1. — Les mesures prises en vue d'intéresser les souscripteurs	145
§ 2. — La « Commercialisation » et la personne du débiteur	146
§ 3. — Le consentement de l'Etat dont on commercialise une dette	148
§ 4. — Le rôle de la Banque des Règlements internationaux.	149
§ 5. — Commercialisation et internationalisation	153

CHAPITRE II. — <i>La Politique de la Commercialisation</i>	159
--	-----

§ 1. — La commercialisation, garantie de paiement d'une dette d'Etat à Etat	159
§ 2. — Les buts politiques que la commercialisation permet d'atteindre	163
§ 3. — Quand est-il opportun de commercialiser une dette politique ?	165

TROISIÈME PARTIE

La valeur de la distinction « Dettes Politiques »

« Dettes Commerciales »

CHAPITRE PREMIER. — <i>Le caractère politique ou commercial d'une dette internationale et la personnalité des parties</i>	173
---	-----

§ 1. — Les dettes entre Etats forment-elles un groupe de « dettes politiques ? »	173
--	-----

§ 2. — Les dettes d'Etat à personnes privées forment-elles un groupe de « dettes commerciales » ?	183
---	-----

A) L'assistance financière à un Etat victime d'une agression	185
--	-----

B) Le « politique » dans les dettes internationales où aucun Etat n'est partie	189
--	-----

1° Les dettes internationales privées et les interventions d'Etat auxquelles elles peuvent donner lieu. Les « crédits gelés » allemands	190
--	-----

2° Les banques d'émission et la politique financière internationale	194
---	-----

CHAPITRE II. — <i>Les dettes politiques « Dettes de Guerre », Les dettes commerciales « Dettes d'affaires » ?</i>	201
---	-----

§ 1. — La guerre, origine des dettes politiques	202
---	-----

§ 2. — La valeur de la répartition des dettes internationales en « dettes de guerre » et « dettes d'affaires »	203
---	-----

A) Cette distinction n'a aucune portée juridique	203
---	-----

B) La valeur politique de la distinction « dettes de guerre - dettes d'affaires »	207
---	-----

CHAPITRE III. — <i>Le caractère politique ou commercial d'une dette internationale et la rigueur de l'obligation</i>	211
--	-----

§ 1. — En quoi consiste la « souplesse » d'une dette politique ?	213
--	-----

A) Les réductions apportées lors des règlements des diverses dettes interétatiques	213
B) La politique des réductions apportées au montant des dettes interétatiques	218
1° Les principes appliqués dans les règlements passés	218
2° Quelques opinions nationales sur l'avenir des dettes politiques	222
§ 2. — Comment s'explique la « souplesse » des dettes politiques	229
CONCLUSIONS	233
BIBLIOGRAPHIE.	
A) Livres et Revues	241
B) Sources Parlementaires	245
